



Les Députés de l'an II, J.-L. BURBAN. — Europe-Tiers Monde : vers un deuxième élargissement, A. HUBERT. — Le budget 1980. Environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse, D. STRASSER. — La fixation des prix agricoles pour 1980/1981, P. BAUDIN. — La division européenne de l'économie (2^e partie), R. BISTOLFI.

N° 239 AOÛT-SEPTEMBRE 1980

REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

INGENIEURS et TECHNICIENS
de la **TRANSFORMATION** et de l'**UTILISATION** des **ACIERS SPECIAUX**
ENSEIGNANTS ET RESPONSABLES DE FORMATION

la revue trimestrielle

aciers spéciaux

vous informe.

Mise en œuvre et utilisation des aciers spéciaux, aciers de construction, aciers outils, aciers inoxydables.

Revue réalisée par LA CHAMBRE SYNDICALE DES PRODUCTEURS D'ACIERS SPECIAUX, sous la direction de B. DAGALLIER.

EDITIONS SEMAS, 12, rue de Madrid, 75008 PARIS, Tél. (1) 522.83.00



Bon à retourner complété à EDITIONS SEMAS, 12, rue de Madrid, 75008 PARIS

- ☐ Envoi gratuit
☐ du répertoire des articles parus depuis le N° 1 ☐ d'un numéro spécimen
☐ Abonnement 1 an (4 Numéros à la revue ACIERS SPECIAUX)
☐ normal 55 F ☐ enseignante 28 F
 Ci-joint : ☐ CCP (7 422 87 P PARIS) ☐ chèque bancaire

Date

Signature

Nom

Société ou organisme

Nature d'activité

Adresse

DAG Pub.

personnel temporaire pour
la manutention
l'industrie
le bureau

AGENCES

PARIS

75004	1, rue du Renard	Tél. 272.88.50
75014	101-103, av. du Général Leclerc	Tél. 540.86.46
75013	20-22, rue Bobillot	Tél. 580.34.90
75018	18, av. Marx Dormoy	Tél. 200.25.44

BANLIEUE

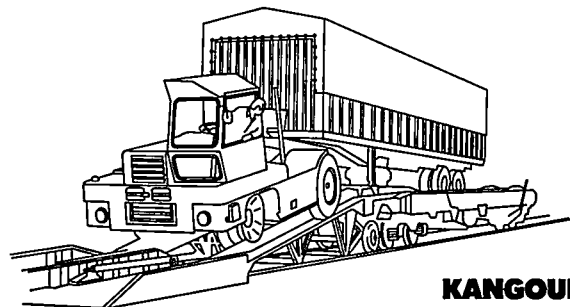
92600 ASNIERES	32, rue P. Brossolette	Tél. 790.91.22
93120 LA COURNEUVE	29, av. P.V. Couturier	Tél. 836.60.60
92000 NANTERRE	8, av. Georges Clémenceau	Tél. 724.22.33

PROVINCE

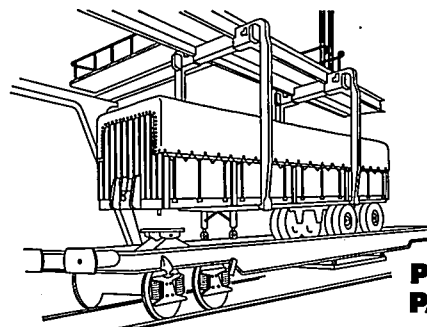
80000 AMIENS	53, rue des Jacobins	Tél. 91.79.20
90000 BELFORT	13, rue Thiers	Tél. 22.03.68
33000 BORDEAUX	121, rue du Palais Gallien	Tél. 44.94.77
60100 CREIL	4/B, Rue E. Dolet	Tél. 425.40.97
60200 COMPIEGNE	33, rue Jeanne d'Arc	Tél. 420.20.26
59500 DOUAI	10, rue du Canteleu	Tél. 87.41.84
76600 LE HAVRE	5, rue Ph. Lebon	Tél. 24.01.53
59000 LILLE	1, rue Saint Sauveur	Tél. 52.06.12
78200 MANTES	33, av. du Président Roosevelt	Tél. 094.14.29
68200 MUHOUSE	91, avenue de Colmar	Tél. 59.44.44
76100 ROUEN	33, rue Malherbe	Tél. 62.31.62
31000 TOULOUSE	20, rue Matabiau	Tél. 537.74.47

CAUTION SOCAMETT

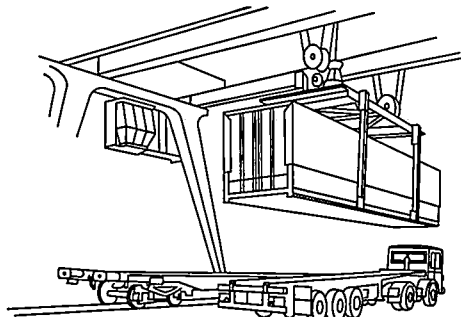
TRANSPORT COMBINÉ RAIL-ROUTE NOVATRANS



KANGOUROU



**PRISE
PAR PINCES**



**CAISSE
MOBILE**

21 RUE DU ROCHER 75008 PARIS TEL.387.41.79 + .TELEX 650625

(M. Pannella, Mme Bonino, etc.), qui n'étaient pas membres de l'ancien parlement. Or, inconnus dans les autres pays de la CEE, les radicaux italiens ne l'étaient pas en Italie où ils avaient réussi depuis quatre ans à semer une pagaille monstre au parlement italien. Ressuscitant pour ce faire la vieille technique utilisée aux Communes par les députés irlandais de la fin du XIX^e siècle, le « filibustering » (occupation de la tribune pendant des heures, utilisation de toutes les procédures, dépôt massif d'amendements — 4 800 déposés le même jour par M. Pannella sur le... futur règlement du Parlement européen I, etc.). Mais à vrai dire, ce « filibustering », qui dure encore à la Chambre italienne, s'est assez vite émoussé au Parlement européen. Pourquoi ? Pour une raison bien prosaïque ! Au Parlement européen, il suffit que les interprètes arrêtent d'interpréter pour que les radicaux italiens se retrouvent... sans voix ! Aussi, dès le début de mars 1980, l'atmosphère à l'Assemblée européenne s'était-elle considérablement rassérénée. En retour, il est loyal de dire que l'action des radicaux italiens n'aura pas été inutile pour le prestige même du Parlement européen puisque c'est à eux que l'on doit les grands débats sur la faim dans le monde (qui a pu oublier à cet égard le plaidoyer de Mme Bonino de retour du Cambodge, son cri déchirant repris par Mme Louise Weiss et qui aboutira à un vote d'un secours d'urgence alimentaire à ce malheureux pays ?) ou sur les droits de l'homme.

C) En vérité, ce qui frappe, un an après les excès de départ, c'est que l'Assemblée européenne a su très vite marier les traditions parlementaires extrêmement différentes qui sont celles de nos neuf Etats membres. L'ancien parlement avait déjà commencé ce travail de synthèse. Mais entre « gentlemen », on l'a dit. Le nouveau l'a poursuivi, et cette fois entre députés élus directement, c'est-à-dire directement soumis aux pressions et aux mouvements d'opinion populaires (mars 1980 par exemple voyait pour la première fois l'Assemblée européenne siéger à Strasbourg, assiégée par les agriculteurs déchainés...). La nouvelle assemblée a repris à chacun de nos parlements nationaux une technique qui y a particulièrement réussi : aux parlements anglo-saxons, le Parlement a repris la technique du « Question Time », des commissions d'enquête parlementaires (si peu utilisée par les parlements du continent au grand regret des constitutionnalistes), les « hearings » publics ; aux parlements « latins », le Parlement européen a emprunté l'organisation administrative (la « Questure »), le rôle du Président, le système d'immunités parlementaires, le droit de pétition. Dans le domaine parlementaire aussi s'élabore peu à peu une « politique commune » au sens des Traités ! Et pour le plus grand bien du

Parlement européen (2). C'est cela au fond, ce parlementarisme nouveau que les Professeurs Colliard, Vedel, Schwartzberg ont appelé de leurs vœux au cours de tant de colloques et de congrès, organisés par les mouvements européens.

II. — Activité du Parlement européen : de l'incohérence apparente aux idées forces

Deux faits ont, nous l'avons dit, frappé les observateurs, en général défavorablement d'ailleurs : l'affaire du budget d'une part, les « débordements de compétence » du Parlement européen d'autre part. Arrêtons-nous sur ces deux faits qui méritent d'être analysés dans leur vrai contexte, celui d'une Europe en crise dans un monde en pleine récession économique et sociale.

a) L'affaire du budget 1980

Le 15 décembre 1979, c'est à une majorité surprenante pour les initiés que le Parlement européen repousse le budget communautaire (3). Au moment même d'ailleurs où, ironie du sort, le parlement français cherche lui-même à rejeter le budget de l'Etat français — mais en vain à cause de l'article 49 ! A part les Français, et encore une quarantaine

(2) Il faut dire que le Parlement européen n'est pas empêtré, à cet égard, comme le Parlement français par le contrôle sourcilieux d'un Conseil constitutionnel sur son règlement (art. 61 Constitution française). Il peut, quant à lui, multiplier les commissions, organiser des auditions publiques, bref utiliser les techniques du « parlementarisme moderne ». Ce qui ne signifie pas que l'application de ces techniques du parlementarisme moderne se fasse sans problèmes bien au contraire. C'est ainsi qu'une commission constituée par le Parlement européen pour enquêter dans la sidérurgie s'est heurtée à une fin de non-recevoir de la part des autorités municipales de Longwy tandis que quelques mois plus tard un parlementaire européen belge se voyait interdire le territoire français alors qu'il manifestait l'intention de prendre la parole à l'occasion d'un meeting antinucléaire. Il faut dire que le Protocole sur les immunités et privilèges des Communautés européennes ne garantit que le droit du parlementaire européen de se rendre sans entraves au lieu de travail du Parlement (art. 8) mais ne lui reconnaît pas le droit de se comporter comme un parlementaire national dans un autre Etat membre que le sien. De là une proposition de résolution du groupe socialiste, renvoyée en commission juridique le 23 mai 1980 pour examen, qui invite les Etats membres à modifier leur attitude vis-à-vis des parlementaires européens et à réviser le Protocole de 1957 (doc. 201/80).

(3) Par 288 voix contre 64 et 1 abstention.



seulement (en effet, la majorité des socialistes et des libéraux français votera finalement avec la majorité de l'Assemblée contre le budget), les députés de neuf pays issus de 55 partis politiques différents repoussent dans une joyeuse atmosphère de constituante le Budget et ce, pour la première fois dans l'histoire de la CEE. Or, quelques mois plus tard, ils se révèlent incapables de prendre clairement position sur les prix agricoles, dont le sort est lié bien entendu au budget. Enfin, quelques mois plus tard encore, ils finissent par adopter le budget 1980 dans une version assez peu différente de celle de décembre 1979, entérinant l'accord (difficile) de mai 1980 entre les Ministres sur la réduction de la contribution britannique.

Contradictions ? En fait, apparentes seulement. Il faut en effet se rappeler que lorsqu'il décide de repousser le budget, en décembre 1979, le Parlement européen agit un mois après un sommet dit de « Dublin » au cours duquel Mme Thatcher est venue présenter, pour la première fois, sa demande de réduction de la contribution britannique. Or, assez brutalement, voilà que les 8 font bloc pour rejeter le principe même de cette demande. En rejetant à son tour le budget, le Parlement européen signifiait qu'il comprenait les préoccupations britanniques et qu'il fallait réformer la PAC. Si, après le « nîet » de Dublin, Mme Thatcher avait dû essayer l'adoption du budget 1980 par le Parlement européen, il ne restait plus à la Grande-Bretagne qu'à se retirer du Marché commun avec toutes les conséquences qui en découlent et qui dépassent considérablement les problèmes strictement économiques, chacun le sait.

Ainsi, le Parlement européen affirmait-il son rôle conciliateur entre les Gouvernements, et notamment les trois « Grands » (France, Allemagne, Grande-Bretagne), qui est bien celui d'une assemblée politique consciente de ses responsabilités politiques — qui ne s'arrêtent pas aux intérêts des éleveurs de moutons ou des viticulteurs du Languedoc, quels que légitimes qu'ils soient !

Il n'en reste pas moins vrai — et c'est en quelque sorte le revers de la médaille —, qu'en utilisant tout de suite et à fond ses pouvoirs budgétaires tout neufs, le Parlement européen a quelque peu brûlé ses vaisseaux. La Communauté, et notamment le Conseil, s'est en effet aperçu que le rejet global du budget n'a pas empêché son fonctionnement puisque grâce au système des « douzièmes provisoires » les politiques communes et notamment la PAC ont pu continuer d'être financées sans grand dommage jusqu'à l'adoption du budget en

juillet 1980 (4). Comme certains l'ont fait remarquer, il vaut mieux quelquefois brandir la MENACE de rejet du budget que de rejeter le budget, — un peu comme il vaut mieux brandir la menace de l'arme atomique que l'utiliser !

b) Les « débordements » ou la « dérive onusienne »

C'est M. Georges Marchais qui soulignera, dans une conférence de presse, que le Parlement européen a adopté, en à peine un an, 89 résolutions sur les droits de l'homme dans le monde — mais aucune en Europe ! Et de proposer en conséquence la création d'une commission des droits de l'homme pour l'Europe communautaire (proposition rejetée d'ailleurs).

Pour d'autres, le comble du débordement de compétences aura été le débat sur la défense européenne lorsque, dès la session de septembre, un certain nombre de députés démocrates-chrétiens ou conservateurs, y compris des Français (M. Olivier d'Ormesson notamment), soulevèrent l'épineux problème de la standardisation des armements dans le cadre de la politique industrielle communautaire. Or, le Traité de Rome exclut du champ de compétence des Communautés le problème de la défense (art. 223 CEE) qui, depuis l'idée de la CED en 1953, est d'ailleurs un sujet « tabou » dans les institutions communautaires.

Mais sur ce point encore, l'arbre ne doit pas cacher la forêt. Comment en effet pouvait-on imaginer qu'en élisant au suffrage universel l'assemblée d'une Communauté européenne, même d'une communauté économique européenne, celle-ci se contenterait de parler économie et commerce ? A partir du moment où l'on met en œuvre le suffrage universel, on désigne des hommes politiques et non des experts. D'ailleurs, l'électeur lui-même serait bien étonné si on lui avait dit qu'il allait aux urnes pour des élections apolitiques ! Il était donc fatal qu'une assemblée de parlementaires se mette à parler politique. D'ailleurs, c'est encore là un point où la nouvelle assemblée marque une continuité certaine avec l'ancienne. L'ancien Parlement avait, depuis longtemps, évoqué les questions de droits de l'homme, de politique étrangère et même de défense (5), soulevant d'ailleurs déjà les critiques

(4) Paradoxalement ce sont les parlementaires européens qui ont été le plus « punis » par le rejet du budget puisque leurs indemnités ont été réduites de 40 % jusqu'en juillet. Les mauvaises langues affirment que nombre d'entre eux ignoraient cet effet pernicieux du rejet lorsqu'ils le votèrent !

(5) Cf. mes articles in *Revue de la Défense Nationale* : « Le Parlement européen et les problèmes de défense », février 1978, et « La Communauté européenne et la Défense », juillet 1980.

des gouvernements et des parlements nationaux (du moins sur la défense, car la « coopération politique » fait depuis 1969 partie des compétences communautaires, ne l'oublions pas). Enfin, il est permis de se demander si l'évolution qui se constate au Parlement européen d'une assemblée technique vers une assemblée politique n'est pas celle qu'attendaient les pères-fondateurs de la Communauté européenne d'une assemblée parlementaire, ils espéraient bien qu'un jour elle ferait basculer cette communauté économique vers une communauté politique européenne. A cet égard, la première année d'activité du nouveau Parlement élu au suffrage universel aura comblé leur attente.

Ajoutons enfin que, contrairement à ce qu'on pourrait croire, les résolutions votées en matière de droits de l'homme par le Parlement européen ne sont pas toutes demeurées sans effet : ainsi plusieurs dissidents soviétiques et plusieurs prisonniers politiques d'Amérique du Sud sont-ils venus remercier l'Assemblée pour des résolutions qui, d'après eux, avaient abouti à leur délivrance. Voici donc un parlement qui, sans disposer formellement du pouvoir législatif, dispose finalement d'une autorité morale et politique qui n'a rien à envier à celle du Congrès américain ou de n'importe quel parlement national ! Il est vrai que « nul n'est prophète en son pays » et que la CEE et ses institutions, souvent tournées en dérision dans la Communauté même, sont prises au sérieux à l'extérieur. Les pays andins ou d'Asie tentent même actuellement d'imiter les mécanismes (Pacte Andin et ASEAN)...

En conclusion, qu'il nous soit permis d'émettre deux réflexions inspirées tant de la comparaison entre l'ancienne assemblée et la nouvelle que, plus généralement, de la nature des institutions communautaires.

La première réflexion, c'est que le Parlement européen s'aperçoit, chaque jour davantage, qu'il ne peut retenir l'attention de la presse et des mass media qu'en débordant systématiquement les compétences en principe attribuées dans les Traités de Paris et de Rome. Qu'on le veuille ou non, ce n'est pas en se contentant de donner des avis sur les problèmes techniques d'harmonisation des législations douanières, sanitaires, voire sociales ou monétaires, aussi intéressants soient ces problèmes, que l'Assemblée européenne peut espérer retenir l'attention du grand public. A la rigueur retiendra-t-elle l'attention des industriels, des agriculteurs, des médecins et autres professions concernées. Et encore n'est-ce point sûr car il faut bien voir que la législation communautaire n'est pas initiée par le Parlement européen, ni adoptée par lui. En conséquence, seuls la Commission, qui élabore la légis-

lation communautaire, et le Conseil, qui adopte ou rejette cette législation, en reçoivent le bénéfice publicitaire. Appelé à donner seulement son avis à un stade intermédiaire de la procédure législative, il est clair que le Parlement européen ne peut faire parler de lui. En revanche, il peut jouer en matière politique un rôle que ne peut jouer la Commission exécutive, ni même parfois le Conseil empêtré dans ses vieilles habitudes de chancellerie : celui de prendre position sur les grands problèmes politiques internationaux de notre temps au nom de l'Europe. Seul le « Conseil européen », c'est-à-dire l'ex-SOMMET, peut lui disputer ce rôle, pour l'exercice duquel le Parlement européen n'a d'ailleurs pas besoin de pouvoirs législatifs.

La deuxième réflexion, c'est que ce débordement de compétences, qui seul permettra à l'Assemblée de se faire connaître et reconnaître, ne saurait en aucun cas dépasser certaines limites. Ces limites sont celles de l'élection directe. S'il est vrai, en effet, que le Parlement européen peut désormais invoquer son élection au suffrage universel pour élargir ses compétences, il n'en est pas moins vrai que les parlements et les gouvernements nationaux peuvent invoquer eux aussi leur désignation par le suffrage universel pour résister à cet élargissement. C'est d'ailleurs là l'explication fondamentale pour laquelle en aucun cas le Parlement européen ne peut se transformer en « constituante » : il n'affirme pas une légitimité nouvelle, comme c'était le cas en 89 lorsque la Constituante affirmait un principe nouveau, la démocratie, contre un principe ancien, le pouvoir royal héréditaire. Ajoutons, par ailleurs, que les députés européens, désignés par des partis politiques qui demeurent essentiellement nationaux, ne peuvent s'empêcher de leur rendre des comptes. Ce lien partisan, certes plus ou moins fort selon les partis et les pays mais jamais complètement ténue, interdit tout « dérapage incontrôlé » à l'Assemblée européenne...

Et voilà pourquoi, au total, le bilan d'une première année du Parlement européen élu au suffrage universel laisse un peu tout le monde sur sa faim : les « Européens » parce qu'ils attendaient sans doute davantage de la nouvelle assemblée pour approfondir la construction européenne ; les autres parce qu'ils attendaient beaucoup plus de « faux-pas » et de « bavures » de la nouvelle assemblée.

Or, en définitive, elle a su, d'une part, améliorer rapidement son fonctionnement, d'autre part, se profiler dans le jeu interinstitutionnel très complexe qu'est celui de la Communauté européenne, et qui le restera tant que la Communauté demeurera une organisation internationale « sui generis », navigant à vue entre la formule du fédéralisme et celle de la coopération intergouvernementale.



EUROPE-TIERS MONDE : VERS UN DEUXIÈME ÉLARGISSEMENT

Agnès HUBERT

Tout comme en son temps, la Grande-Bretagne n'avait rejoint l'Europe qu'au prix de concessions accordées à ses partenaires du Commonwealth, l'Espagne entend bien profiter de son adhésion pour renforcer les liens commerciaux et culturels qu'elle entretient avec l'Amérique Latine. Il n'est pour s'en persuader que de reprendre quelques-uns des discours prononcés à Madrid ou à Bruxelles par le Chef de la diplomatie espagnole.

La Communauté a devancé le souhait de son futur Etat membre, dira-t-on, puisqu'un accord de coopération CEE-pacte Andin devrait être conclu avant la fin de l'année.

Un processus similaire d'élargissement n'avait-il pas été engagé bien avant l'entrée de la Grande-Bretagne par la signature en 1968 d'une convention spéciale dite « d'Arushä » qui créait une association entre la CEE et trois Etats du Commonwealth : la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda. De même en 1972, l'île Maurice était devenue partenaire à part entière de la convention de Yaoundé II. Si effectivement les deux situations sont comparables, on notera que ce pré-élargissement de la politique extérieure de la CEE ne fut qu'un épisode mineur du grand bouleversement qu'allait subir la politique européenne de coopération. Ce grand bouleversement fut le fait de l'adhésion d'un nouveau membre ayant des intérêts dans une partie du Tiers Monde tout autant que des changements fondamentaux intervenus au sein même du Tiers Monde (création du groupe des 77 notamment). En 1980, le même type de situation commence à se faire jour, à la différence que la revendication majeure du Tiers Monde devient plus précise. On parle encore d'aide financière et d'accès aux marchés, mais c'est aujourd'hui l'industrialisation qui se trouve être la toile de fond de tous les débats Nord-Sud. Plus encore que l'Afrique, les pays d'Amérique Latine peuvent devenir des partenaires redoutables pour l'industrie européenne ; des partenaires qui n'entendent pas se contenter en tous cas des avantages qu'a présenté un moment le système des préférences généralisées (SPG) mis en place en 1971.

Deuxième variante par rapport à la situation des années soixante-dix, l'aggravation des pénuries a pris dans certaines parties du Tiers Monde des proportions alarmantes. Pénuries alimentaires, pénuries en devises pour se procurer de l'énergie ou des technologies, ces questions on le sait sont de plus en plus liées à celle de la sécurité au niveau mondial. Elargissement de la Communauté à trois nouveaux Etats membres veut dire aussi une plus grande responsabilité de l'Europe, sur la scène internationale. Aide alimentaire, aide financière aux non associés, aides d'urgence ou encore SPG, ces instruments imaginés au début des années soixante-dix

peuvent-ils encore longtemps répondre seuls au désespoir croissant des plus démunis ? Il est grand temps de se poser la question de la coopération au développement « élargie ».

La nouvelle donne du Sommet de Paris

Jusqu'en 1972, la politique qui avait consisté depuis la signature du Traité de Rome à ne lier de relations dans le Tiers Monde qu'avec les anciennes colonies des Etats membres de la Communauté à Six, n'avait guère été remise en cause. En 1972, la double pression venue de l'entrée prochaine de la Grande-Bretagne et du renforcement de la voix du Tiers Monde sur la scène internationale incitait les chefs d'Etat et de gouvernement des Six réunis à Paris, à donner mandat à la Commission de définir les grandes lignes d'une nouvelle politique de coopération au développement.

La « fresque sur l'aide au développement de demain » présentée par la Commission en novembre 1974 est planétaire dans tous les sens du mot.

« A chacun selon ses besoins », au lendemain de la guerre du Kippour et alors que les prix du pétrole ont quadruplé en un an, le programme annoncé d'entrée de jeu par la Commission est ambitieux. Le moment semble toutefois bien choisi pour sensibiliser les opinions européennes à la misère croissante des pays du Tiers Monde les plus démunis. A Washington, le 30 septembre 1974, Robert Mac Namara, le président de la Banque Mondiale, a évoqué le milliard d'hommes pauvres, écrasés sous le poids de la nature et des catastrophes naturelles et dont le seul problème est celui de la survie. Ces hommes, ils vivent dans les « pays les plus affectés par la crise », c'est-à-dire en Asie, en Amérique Latine, tout autant qu'en Afrique. Tout permet d'espérer que l'émotion ainsi créée poussera les gouvernements des Etats membres à accepter d'élargir la politique communautaire de coopération, « par le jeu de tous nos moyens », c'est en effet une panoplie d'instruments qui sont présentés dans la « fresque ». La coopération « régionale », c'est-à-dire avec le groupe des pays en voie de développement associés, reste le noyau dur de la politique de coopération. En la matière, la fresque préfigure d'ailleurs la future Convention de Lomé. Le principe évoqué à Kingston au mois de juillet 1974 pour la stabilisation nominale des recettes d'exportations deviendra le Stabex, l'accent est mis sur la coopération industrielle, et surtout on insista sur l'aspect contractuel des relations qui peuvent être établies dans ce cadre. La stabilité est un élément précieux

pour le développement. Ceci concerne 47 pays du Tiers Monde choisis pour des raisons historiques, 47 pays qui deviendront les pays ACP (d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique).

Et les autres... Le groupe des 77 compte déjà plus d'une centaine de membres. Parmi les autres, il y a les très pauvres : « le sous-continent indien, le Sahel et d'autres zones de désespoir doivent recevoir la quasi totalité de notre manne ». Les moyens d'aider les plus pauvres, ce sont l'aide alimentaire « qui doit pouvoir être planifiée sur plusieurs années » indique la Commission — lorsque l'on connaît les acrobaties juridiques auxquelles il a fallu se prêter quelques années plus tard pour permettre aux Etats membres de prendre « à titre exceptionnel », un engagement pluriannuel en matière d'aide alimentaire pour l'opération « Flood » aux Indes, on réalise le fossé qui existe entre les bonnes intentions de la Commission et les engagements des Etats membres. Ce sont également l'aide financière directe : aides d'urgence, et aide aux non associés. 20 millions d'unités de compte européennes en 1976, 44 en 1977, l'allocation budgétaire réservée aux « non associés » a augmenté rapidement pour passer à près de 100 millions dans le budget 1979. Par rapport aux 6 milliards de la Convention de Lomé II (sur cinq ans et à répartir entre 60 pays), la somme réservée aux pays en voie de développement non associés reste dérisoire. Plus encore si on la met en relation avec les dépenses annuelles du secteur agricole ou encore avec les sommes que huit Etats membres se sont engagés à verser à la Grande-Bretagne. Manifestement, on n'utilise pas les mêmes échelles de valeur quand il s'agit de la Communauté ou de l'aide au Tiers Monde.

L'aide financière : un symbole

A quoi était destinée cette aide financière aux non associés ? La fresque de 1974 soulignait en fait la diversité des situations et des besoins existant dans le Tiers Monde. Pour certains pays, les plus pauvres, il s'agissait de leur apporter pour une période indéterminée, essentiellement sous forme de dons, les ressources nécessaires à leur survie. Pour d'autres pays, la Commission notait que « l'aide financière devrait être complétée progressivement par des mesures d'ordre commercial visant à faciliter l'écoulement des produits exportables, et par des actions de coopération industrielle et technologique ».

Venait ensuite une troisième catégorie de PVD aux économies relativement plus développées dont l'intérêt était d'améliorer l'accès de leurs produits aux



marchés du monde industrialisé. Depuis 1971, le SPG (Système de Préférences Généralisées) apportait un début de réponse à la revendication du Tiers monde d'accéder plus facilement aux marchés de la Communauté. La conclusion d'accords commerciaux entre la Communauté et certains pays du Tiers monde permettaient également, par le biais de divers instruments de promouvoir les échanges entre ces pays et la CEE. Nous allons y revenir. Disons pour l'instant que dans le système préconisé par la Commission, l'aide financière accordée aux pays les moins favorisés n'était qu'un palliatif temporaire destiné à les amener progressivement à un niveau d'industrialisation qui leur aurait permis de bénéficier rapidement des concessions commerciales offertes par le SPG, clé de voûte du système. Il n'en fut rien. Les quelques millions dépensés annuellement au Pakistan ou aux Philippines ne pouvaient en aucun cas permettre à ces pays de rattraper le niveau d'exportations de Singapour par exemple. Aide financière insuffisante ? Nous faisons assez pour les pays de Lomé, ont répondu régulièrement les Etats membres. Et pourtant, seuls les Pays-Bas parmi les Neuf ont atteint le niveau de 0,7 % de leur PNB pour l'aide au développement.

La clé de voûte du système : Le SPG

Ce n'est qu'en 1978, c'est-à-dire après 7 années d'application du Système Communautaire de Préférences Généralisées qu'il a fallu se rendre à l'évidence. L'intention louable au départ d'imaginer un système de rattrapage des efforts de développement qui permettrait de ne pas opérer de différenciation entre PVD ne pouvait marcher. Le système de plafonds quantitatifs globaux pour exportations à droit nul impliquait au départ une préférence automatique aux plus forts, c'est-à-dire aux PVD les plus tournés vers l'exportation. Chaque analyse des résultats du SPG a démontré que le système n'avait profité qu'à un nombre relativement restreint de PVD, parmi les plus avancés. Ainsi en 1974, pas plus de 10 pays (Yougoslavie, Hong Kong, Corée du Sud, Singapour, Mexique, Brésil, Inde, Roumanie, Pakistan, Argentine), ont réalisé 71,5 % de l'utilisation du schéma communautaire. En 1975, dix pays ont réalisé 70,3 % des exportations, neuf d'entre eux figurant déjà sur la liste précédente.

1978 fut l'année où à la fois la situation économique de la Communauté et les problèmes structurels posés dans un certain nombre d'industries clés européennes impliquaient une approche plus prudente et où, par ailleurs, on réalisait plus clairement la nécessité d'ouvrir effectivement le système aux pays les moins avancés en leur accordant certaines pré-

férences. Le schéma de 1979 établi parallèlement aux négociations commerciales multilatérales du GATT tient donc compte de ces deux préoccupations. Des concessions particulières sont faites au bénéfice des pays les moins avancés (quelques-uns de leurs produits comme les raisins secs ou le café vert entrent en franchise de douane dans la Communauté), en revanche, aucune amélioration notable de l'accès des produits sensibles en provenance des PVD n'est accordée. Produits sensibles, ce sont les chaussures ou certains produits textiles (ceux-ci de toutes façons font l'objet d'un régime particulier).

Globalement, comme promis initialement, l'offre de la Communauté a été améliorée chaque année, elle est passée de 6,8 milliards d'uc en 1978 à 7,5 en 1979 et elle devrait atteindre 9,5 milliards en 1980. Globalement donc, la Communauté a tenu ses engagements et le SPG lui permet de se présenter comme commercialement généreuse vis-à-vis du Tiers monde. C'est en effet le cas si l'on compare son offre à celle d'autres pays industrialisés.

Un nouvel ordre mondial ?

Revenons au Tiers monde. Même après les améliorations adoptées en leur faveur, les pays les moins avancés ne bénéficient que très peu du SPG, n'ayant pas la base industrielle nécessaire. Deuxième remarque, le SPG implique un système de préférences : *généralisées, non discriminatoires* (le traitement spécial et différencié en faveur des moins avancés fait exception à cette règle), *autonome* (c'est-à-dire non négociable contrairement aux accords de type Lomé ; c'est-à-dire aussi théoriquement révisables ou même rétractables à volonté par les donneurs) et enfin *non réciproques* (les pays bénéficiaires ne sont pas obligés de faire des concessions en retour), or, dans son application, le système de limitation quantitative des préférences tarifaires accordées empêche de très nombreux PVD d'en bénéficier. La grande majorité des bénéficiaires par ailleurs n'en tirent profit que pour une part infime de leurs exportations, soit parce qu'ils arrivent trop tard, soit parce qu'il s'agit de produits sensibles en Europe.

Troisième remarque enfin qui nous ramène plus directement au thème de l'élargissement, un pays comme l'Inde, ancien bénéficiaire de la préférence Commonwealth, qui s'est pourtant trouvé être dans le peloton de tête des bénéficiaires du SPG, réclame un alignement commercial sur un régime de type Lomé. L'Inde, c'est un cas particulier dira-t-on. Un pays de 800 millions d'habitants, c'est-à-dire un marché intérieur potentiel énorme. C'est également un pays qui peut dans certains secteurs exporter plus qu'il n'en faudrait pour affoler les producteurs

européens, dans le secteur textile en particulier. C'est un pays qui comporte des poches de développement qui jouxtent la misère la plus absolue. Tournée vers l'exportation comme l'y encourage le SPG par exemple, l'Inde pourrait inquiéter les producteurs européens dans les secteurs technologiquement les plus avancés, sans pour autant maîtriser ses propres problèmes de développement, au contraire. Est-ce donc aider l'Inde que d'entrouvrir la porte du marché européen à ses produits industrialisés ? Dans cette question est contenue en fait la remise en cause de la politique communautaire vis-à-vis du Tiers monde qui a prévalu dans les années 70, une remise en cause que l'entrée de l'Espagne ne peut rendre que plus évidente.

Des marchés dans le Tiers monde

Le principe des préférences tarifaires en faveur des pays en voie de développement avait été, rappelons-le, adopté à New Delhi en 1968, lors de la 2^e CNUCED. A l'époque, il semblait bien que l'élément de base d'une stratégie de développement des PVD était la diversification de leurs exportations. Exportateurs de produits primaires soumis à de fortes fluctuations, les PVD grâce à l'avantage qui leur serait accordé sur les marchés des pays industrialisés pourraient se tourner vers des exportations plus profitables de produits transformés et manufacturés. L'objectif du SPG était donc d'augmenter les recettes d'exportations des PVD, de promouvoir leur industrialisation et ce faisant d'accélérer leur croissance économique. La Communauté au sein du groupe des pays industrialisés avait à l'époque fait figure d'avant-garde en mettant en place son schéma de préférences généralisées dès le 1^{er} juillet 1970. Aujourd'hui, la Communauté donne encore l'exemple en préconisant la mise en œuvre consécutive de toute une batterie d'instruments de développement : Stabex, promotion commerciale, promotion industrielle, aides d'urgence, prêts bonifiés, dons, etc., autant d'instruments mis en œuvre au bénéfice des seuls pays de Lomé. Au-delà de la variété des moyens, la question du développement auto-centré est de plus en plus en vogue parmi les partisans et penseurs d'un nouvel ordre international or conçu comme seul instrument d'aide, un système de préférences commerciales de type SPG pousse au contraire.

Dialogue de région à région

L'entrée de l'Espagne doit accroître le degré d'autosuffisance de l'Europe pour certains produits et va signifier, on le sait, l'érosion des préférences accordées à certains produits des pays du Maghreb et du Machrek, ceci en plus du resserrement des liens commerciaux avec les pays d'Amérique Latine. D'autres instruments de coopération seront-ils alors imaginés au seul bénéfice des pays préférentiels d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ? Déjà, il faut le reconnaître, la conclusion d'accords de coopération avec des groupes régionaux indique un tournant intéressant dans la politique de coopération européenne.

C'est l'approche préconisée par Maurice Guernier, membre du Club de Rome, par la Commission Brandt, et également celle qu'a commencé à mettre en pratique la Commission Européenne. « L'approche régionale est l'une des composantes fondamentales du nouvel ordre », déclare à qui veut l'entendre le commissaire européen au développement, Claude Cheysson. C'est vrai, en concluant des accords de coopération avec l'ASEAN, avec le pacte Andin, la Communauté pourrait être amenée à infléchir considérablement sa politique de coopération au développement. Pourquoi le conditionnel ? Parce que dans leur forme actuelle (tout au moins en ce qui concerne l'accord avec l'ASEAN, le seul à être conclu pour l'instant), ces accords ont un contenu purement formel. La conclusion des accords GATT ont progressivement rendu les concessions tarifaires de moins en moins significatives. Aide financière certes, mais à l'échelle mondiale est-il possible pour l'Europe de faire plus qu'un saupoudrage insuffisant dans tous les cas. En revanche, en matière de technologie, d'investissements, l'Europe et le Tiers monde auraient beaucoup à gagner d'une mise en commun de leurs ressources réciproques par le biais de joint ventures, par exemple. La question qui se pose alors est la suivante : comment inclure dans un accord de coopération avec un groupe de pays du Tiers monde des modes impliquant la participation d'industriels tant que la Communauté elle-même n'a aucun pouvoir en matière de politique industrielle.



LE BUDGET 1980. ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET FINANCIER. REJET ET ÉTABLISSEMENT. PREMIÈRE EXPÉRIENCE D'UN RÉGIME DE DOUZIÈMES PROVISOIRES. ANALYSE

Daniel STRASSER

*Directeur général des budgets
de la Commission des Communautés européennes*

Lorsque s'est ouverte la procédure budgétaire pour l'établissement du budget pour l'exercice 1980, le 14 juin 1979, la crise budgétaire qui avait marqué l'établissement du budget de l'exercice précédent s'était achevée moins de deux mois auparavant. L'affrontement entre institutions était alors encore trop récent pour ne pas marquer la nouvelle procédure. Il est vrai qu'une certaine détente euphorique se manifestait au même moment, puisque le Parlement avait été élu le 10 juin au suffrage universel direct. L'avant-projet de budget présenté par la Commission, bien accueilli par le Parlement, devait pourtant, sous la forme du projet de budget du Conseil, être rejeté par lui six mois plus tard. Comment en est-on arrivé là ?

Pour le comprendre, il faut cette année, à la différence des années précédentes (1), (2), (3), (4), (5), situer la procédure budgétaire dans l'environnement politique et financier au sein duquel elle s'est déroulée, car celui-ci l'a fortement conditionnée. Nous organisons donc cet article autour des cinq thèmes suivants : l'environnement politique et financier en 1979 et 1980, le déroulement de la procédure avant et après le rejet du budget, le régime des douzièmes provisoires et une analyse du budget en 1980.

I. -- L'environnement politique et financier en 1979 et 1980

La Communauté européenne, au cours de l'année 1979, s'est trouvée confrontée dans le domaine financier et budgétaire à plusieurs problèmes de

(1) Voir du même auteur « La nouvelle procédure budgétaire des Communautés européennes et son application à l'établissement du budget pour l'exercice 1975 » dans la *Revue du Marché Commun* de février 1975 (pages 79 à 87).

(2) Voir du même auteur « Le budget 1976. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année » dans la *Revue du Marché Commun* de janvier 1976 (pages 10 à 19).

(3) Voir du même auteur « Le budget 1977. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année » dans la *Revue du Marché Commun* de mars 1977 (pages 128 à 137).

(4) Voir du même auteur « Le budget 1978. Bilan d'une procédure. Innovations juridiques. Perspectives pour une nouvelle année » dans la *Revue du Marché Commun* de janvier 1978 (pages 13 à 29).

(5) Voir du même auteur « Le budget 1979. Bilan d'une procédure. Difficultés politiques et juridiques. Perspectives pour une nouvelle année » dans la *Revue du Marché Commun* de juillet 1979 (pages 240 à 262).

première importance, plus ou moins imbriqués d'ailleurs les uns dans les autres. Afin de synthétiser les choses, nous relèverons trois thèmes : l'épuisement prochain des ressources propres, la maîtrise de la politique agricole commune et la solution des problèmes britannique et italien dans le cadre de la convergence.

L'ÉPUISEMENT PROCHAIN DES RESSOURCES PROPRES ATTRIBUÉES AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Ainsi que la Commission a eu l'occasion de l'annoncer dans ses prévisions pluriannuelles 1979-1981, les ressources propres attribuées à la Communauté en vertu de la décision du 21 avril 1970 sont en cours d'épuisement. Dans ses prévisions pluriannuelles 1980-1982, elle a fixé à l'année 1981 le moment où celles-ci seraient effectivement complètement épuisées. Devant cette perspective, la Commission, dans un « green paper » en date du 21 novembre 1978 (6), a exposé les solutions possibles pour obtenir de nouvelles ressources propres. Ce document a été, de fait, le sujet principal de discussion lors du Conseil conjoint des ministres des affaires étrangères et des finances qui s'est tenu le 2 avril 1979 à Luxembourg, pour procéder à l'exercice, devenu traditionnel, de réflexion appelé « Appréciation globale des problèmes budgétaires de la Communauté ». Au cours de cette réunion, les représentants des Gouvernements ont nettement marqué une préférence pour l'accroissement du taux de la TVA attribué à la Communauté sur la base d'une assiette uniformisée en application de la 6^e directive du 17 mai 1977. Toutefois, certains Gouvernements ont clairement mis en doute la nécessité de procéder à cette augmentation des moyens financiers attribués au niveau communautaire.

Cette attitude s'est trouvée confirmée à de nombreuses occasions par la suite : vote hostile du Bundestag le 27 juin 1979 (7), refus lors du sommet franco-allemand le 2 octobre 1979, allusion au

Conseil européen de Dublin les 29 et 30 novembre 1979 (8), refus lors du Conseil Eco/Fin du 11 février 1980 (9).

Le Parlement, quant à lui, n'a pas examiné le document de la Commission pendant plus d'un an. Il faudra attendre le 24 janvier 1980 pour qu'une sous-commission, créée au sein de la commission des budgets et placée sous la présidence de M. Spinelli, entreprenne l'examen de cette question (10), et mène d'ailleurs très rapidement son travail, puisqu'elle a établi un rapport le 5 mai 1980. Ceci ne signifie pourtant pas que la question des nouvelles ressources propres n'a pas été évoquée. Ainsi, lors de la première session du Parlement nouvellement élu, lors du débat consacré le 20 juillet 1979 à l'examen de l'avant-projet de budget pour 1980, plusieurs orateurs ont parlé de l'épuisement prochain des ressources propres, suivant en cela leur président (11). Plus tard, le 7 novembre,

(8) Dans les conclusions de la présidence du Conseil européen, on peut lire : « Il a été convenu que les propositions de la Commission concernant l'adaptation du « mécanisme financier pourraient constituer une base utile pour une solution, qui respecterait l'acquis et la solidarité communautaires. Cette solution ne devrait pas entraîner le relèvement du plafond de 1 % de la T.V.A. ».

(9) Dans les conclusions du Conseil Eco/Fin du 11 février 1980, on peut lire : « Une meilleure organisation de la « politique agricole commune en vue d'une réduction sensible du taux d'augmentation des dépenses agricoles est absolument indispensable également pour éviter, compte tenu des ressources qu'il faudra affecter aux autres politiques, que la limite de 1 % du montant des ressources propres ne soit dépassée ».

(10) Cet apparent manque d'intérêt ne laisse pas de surprendre. En effet, le 26 octobre 1977, le Parlement invitait « la Commission (a) à présenter un rapport sur l'évolution à moyen et à long termes des recettes communautaires, (b) à soumettre une analyse de la charge fiscale de la Communauté et (c) à tenir compte du fait que le budget devrait à l'avenir couvrir des activités qu'il est possible de gérer plus efficacement et plus économiquement dans le cadre du budget communautaire qu'à l'échelon des États membres ».

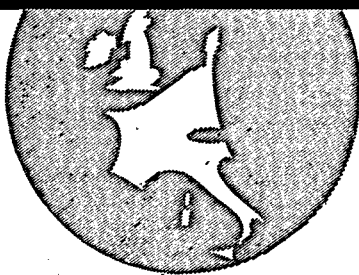
(11) Mme Simone Veil, dans son premier discours devant le Parlement européen, le 18 juillet 1979, avait déclaré : « La première tâche inscrite au programme de ce Parlement consistera d'ailleurs en l'examen en première lecture de l'avant-projet de budget pour 1980, qui nous occupera incessamment.

« Si l'on examine de façon plus globale l'exercice des pouvoirs budgétaires du Parlement élu au suffrage universel direct, un point me paraît à souligner. Je veux dire qu'un Parlement responsable ne doit pas se borner, à l'occasion de l'élaboration du budget, à arrêter un montant de dépenses, mais doit aussi prendre en considération la perception des recettes. Cela n'est d'ailleurs que parfaitement conforme à la vocation démocratique qui est la nôtre. Nous savons qu'historiquement c'est par l'autorisation de la perception des recettes que se sont constitués les premiers Parlements du monde.

« La question peut d'autant moins être éludée que nous savons que c'est au cours de cette législature que le

(6) Voir supplément n° 8/78 du Bulletin des Communautés européennes.

(7) Le 27 juin 1979, le Bundestag a adopté une résolution dans laquelle il demande au Gouvernement fédéral d'attirer l'attention de la Commission des Communautés européennes sur le fait que le budget fédéral ne pourrait, à court et à moyen terme, supporter de charges plus lourdes que celles qui résultent du système actuel des ressources propres. Le Bundestag estime que le principe selon lequel le volume des dépenses devrait être déterminé par le volume des recettes serait à appliquer également au budget communautaire. Le financement d'actions nouvelles devrait se faire par une réduction des dépenses dans d'autres domaines, comme notamment dans le domaine du FEOGA.



le Parlement, lors de la première lecture du budget pour l'exercice 1980, a rejeté un amendement qui invitait la Commission à proposer l'augmentation du pourcentage de TVA de 1 à 1 1/2 dès l'exercice 1980 (12). En rejetant cette proposition d'amendement, le Parlement n'a certes pas voulu manifester une hostilité à l'égard de nouvelles ressources propres, mais a tout de même montré qu'il n'était pas prêt à engager dès maintenant une discussion avec le Conseil à ce sujet.

En effet, si de nouvelles ressources propres ont apparu comme une nécessité prochaine, elles n'ont pas constitué un préalable à l'établissement concret du budget pour 1980. Néanmoins, cette question de l'épuisement des ressources propres a été en arrière-plan de toutes les discussions budgétaires durant l'année 1979. Si, par exemple, le 5^e FED n'a pas été budgétisé et continue à être financé par les contributions versées par les Etats membres suivant une clé politique *ad hoc*, cela résulte en grande partie du fait que budgétiser cet instrument aurait eu pour conséquence d'atteindre encore plus rapidement le plafond de 1% de TVA. De même, la perspective d'un prochain épuisement des ressources propres a montré le danger que déjà couraient les finances publiques européennes en raison du développement considérable et permanent de la dépense agricole depuis plusieurs années, en même temps que la nécessité de trouver une solution au problème britannique.

« budget de la Communauté européenne atteindra le plafond de 1% de TVA fixé par les traités pour la perception des ressources propres. Dans les années à venir, le problème des recettes sera donc le problème primordial à prendre en compte, et ce Parlement, en tant que représentant de tous les citoyens, c'est-à-dire de tous les contribuables de la Communauté, sera nécessairement amené à jouer un rôle de premier plan en vue de sa solution ». (Applaudissements).

(Voir Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen de juillet 1979, n° 244, pages 25 et 26).

(12) Le Parlement, le 7 novembre 1979, a rejeté un amendement de M. Dankert, inspiré par M. Spinelli, qui demandait que la Commission s'engage à présenter au plus tôt, et en tout cas en même temps que d'éventuels budgets supplémentaires pour l'exercice 1980, des propositions de modification de la décision du 21 avril 1970, en vue de porter le taux de l'assiette de la TVA de 1 à 1 1/2 %, et ce sans accroître la charge fiscale globale qui pèse sur le contribuable européen. Dans ce même amendement, le Parlement demandait au Conseil de s'engager à adopter les propositions de la Commission. En outre, cet amendement demandait à la Commission de s'engager à « entamer en même temps que le Parlement, et avant le début de la procédure budgétaire pour l'exercice 1981, l'examen de la réforme nécessaire du régime fiscal communautaire et des modalités de répartition des recettes et des dépenses entre les Etats membres de la Communauté » (Voir Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen de novembre 1979, n° 247, pages 162, 504 et 505).

LA MAITRISE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

En janvier 1979, la Commission avait proposé, pour la campagne 1979-1980, le gel des prix communautaires, une réduction des quotas B de sucre, et surtout une refonte complète de la taxe de coresponsabilité dans le secteur laitier, de façon à en faire, par son volume et par sa progressivité, un instrument efficace de freinage de la production laitière et de diminution du coût d'écoulement des excédents laitiers.

Les décisions arrêtées par le Conseil, lors de sa session du 18 au 22 juin, n'ont pas été conformes aux propositions qui avaient été faites par la Commission. Le Conseil s'en est écarté en ce qui concerne les prix, les propositions relatives aux quotas de sucre et surtout en ce qui concerne le lait, et tout particulièrement la taxe de coresponsabilité. Cette décision a eu pour conséquence que la Commission a dû introduire une *lettre rectificative à son avant-projet de budget* le 6 juillet 1979 et, dans une certaine mesure, un avant-projet de budget supplémentaire n° 3/79, le 15 octobre 1979.

Le fait que la prévision budgétaire pour 1980 ait dû être augmentée de 1 300 MUCE et que ce budget supplémentaire se soit élevé à 802 MUCE (voir colonnes 3 et 4 du tableau suivant) a soulevé incontestablement une émotion dans les milieux communautaires, et a encore donné plus de poids à la thèse de ceux qui préconisent la maîtrise des dépenses agricoles pour la garantie des marchés. Le 21 novembre 1979, la Commission a donc été amenée à faire de nouvelles propositions devant permettre une économie de 1 000 MUCE en année pleine.

Le déroulement de la procédure concernant le *budget supplémentaire 3/79* n'a d'ailleurs pas été sans frictions : il a fallu deux lectures qui vinrent se télescoper avec la procédure budgétaire pour 1980 (13).

Du fait de l'arrêt tardif de ce budget supplémentaire, les organismes payeurs du FEOGA/Garantie se sont trouvés en état de cessation de paiements fin novembre/début décembre 1979. Pressée par certains Etats membres, et même par certains parlementaires, la Commission n'a pourtant pas voulu faire l'*avance sur sa trésorerie* de 500 MUCE, qui avait été envisagée. Il en est résulté une émotion dans les milieux paysans, dont le Parlement s'est fait l'écho (question écrite n° 1908/79 de M. Ansquer du 6 mars 1980).

Le 6 février, la Commission a introduit sa *proposition de prix de campagne 1980-1981* et de mesures connexes, mais il faudra près de quatre mois pour

qu'elle aboutisse à une décision du Conseil le 30 mai 1980, l'accord s'étant effectivement conclu le 4 juin. Ce long délai s'explique d'ailleurs par le fait que l'accord sur les prix de campagne et la solution du problème britannique avaient été liés. Pour aider à une conclusion, la Commission avait d'ailleurs dû changer sa proposition initiale du 6 février, lors du Conseil « agriculture » qui se tenait en marge du Conseil européen à Luxembourg le 28 avril 1980. Nous analyserons plus loin, en temps opportun, ces différentes étapes.

Signalons encore deux faits qui ont provoqué quelques remous sur la scène agricole communautaire. Le premier, au début de l'année, a été la constatation qu'en décembre 1979 les organismes payeurs des Etats membres avaient utilisé les avances qu'ils avaient reçues au titre du mois de janvier 1980 pour financer des interventions datées du mois de décembre 1979, à concurrence de 203,5 MUCE. Certains s'indignèrent de ce *dépassement des crédits* (voir notamment la question orale du 14 avril 1980 - H. 70/80 de M. Dankert). En réalité, si le fait est regrettable, il faut reconnaître qu'il résulte pour près des deux-tiers de l'insuffisance des crédits votés par l'autorité budgétaire pour l'exercice 1979 (13). D'autre part, il faut dire qu'il eut été correct d'attendre le mois de janvier pour procéder aux paiements, mais, en l'occurrence, la Commission n'a pas été assez vigilante et les organismes payeurs ont utilisé leurs moyens de trésorerie de façon erronée. Quoi qu'il en soit, le fait générateur de la dette de la Communauté était daté de décembre et il aurait fallu, de toute façon, imputer les dépenses sur les crédits de l'exercice suivant.

Le deuxième fait est que le régime des douzièmes provisoires n'a permis une gestion correcte de la garantie des marchés agricoles que pendant cinq

mois. Pour juin 1980, l'insuffisance des avances annuelles a été de 221 MUCE, et pour juillet, de 307 MUCE par rapport aux demandes des organismes payeurs des Etats membres.

Il faut donc bien constater que ces derniers mois les opérateurs agricoles ont eu à subir de nombreuses vicissitudes. La politique agricole commune a été entachée de précarité.

LA SOLUTION DU « PROBLEME BRITANNIQUE » POUR LE FINANCEMENT DU BUDGET GENERAL

Lors du Conseil européen tenu en juin 1979 à Strasbourg, le Gouvernement britannique avait su obtenir de la part de la Communauté l'engagement que serait examiné le problème budgétaire qui se posait à lui. Un document de référence ayant été demandé, la Commission l'a établi le 15 septembre 1979 et a montré que les versements de la Grande-Bretagne au titre des ressources propres étaient d'environ 650 MUCE supérieurs à ce qu'ils auraient été si le Royaume-Uni avait contribué au budget communautaire sur la base de contributions fondées sur son P.I.B. (produit intérieur brut) et que, en outre, les dépenses effectuées en Grande-Bretagne étaient de 850 MUCE inférieures à ce qu'elles auraient pu être si elles avaient été effectuées suivant un pourcentage correspondant au P.I.B. de la Grande-Bretagne dans le P.I.B. de la Communauté.

Ces chiffres montraient donc que le Gouvernement britannique avait raison d'affirmer que la Grande-Bretagne est devenue un important payeur net en régime intégral de ressources propres. Cette constatation n'a, en fait, de gravité que parce que ce régime de ressources propres est authentiquement communautaire et que, structurellement, cette situation ne peut que se perpétuer durant de nombreuses années. Comme le régime des ressources propres ne peut être mis durablement en cause par un mécanisme financier provoquant des remboursements importants et permanents, le rééquilibrage du système doit se faire également par les dépenses. Dès lors, pour que la Grande-Bretagne profite plus de celles-ci, il faut développer la part du budget consacrée aux dépenses structurelles, sans pour autant mettre en cause la politique de la garantie des marchés agricoles. Or, cette double nécessité ne peut être satisfaite que par un développement du budget en dépenses et, par conséquent, en recettes, ce qui implique le transfert de moyens financiers supplémentaires des Etats membres à la Communauté.

Par ailleurs, le Gouvernement italien, tout en constatant qu'il était un bénéficiaire net dans les opérations budgétaires de la Communauté, a

(13) Nous n'évoquerons pas ici les détails de la double lecture du budget supplémentaire 3/79, mais indiquerons ses chiffres. Le 16 octobre 1979, la Commission avait introduit un budget supplémentaire, augmentant de 802 MUCE les crédits du FEOGA/Garantie (et de 29,3 MUCE les remboursements forfaitaires de 10 % pour ressources propres supplémentaires à percevoir). Elle avait, en outre, proposé de transférer au FEOGA/Garantie 130 MUCE qui ne pouvaient être dépensés au FEOGA/Orientation.

Le 29 octobre 1979, le Conseil n'a pas voulu accepter le montant de 802 MUCE et l'a ramené à 702 MUCE. Il n'a pas, non plus, retenu l'idée d'un virement.

Après avoir refusé un examen d'urgence le 13 novembre, le Parlement a accepté le virement en le limitant à 100 MUCE, sans proposer d'augmenter le montant arrêté par le Conseil. Le budget a donc été arrêté au niveau de 802 MUCE, après deux lectures, les 12 et 13 décembre. Il s'est avéré insuffisant d'un montant de 203,5 MUCE, les dépenses à couvrir par ce budget supplémentaire ayant été de 1 005,5 MUCE. Si les propositions de la Commission avaient été retenues (802 + 130 = 932 MUCE), l'impasse n'aurait été que de 73,5 MUCE (1 005,5 MUCE - 932 MUCE).



demandé que le budget soit restructuré de deux façons : d'une part, par un développement des dépenses agricoles en faveur des productions méditerranéennes et, d'autre part, par un développement des dépenses structurelles dans le budget. Il a, en conséquence, préconisé que sous quatre ans la part des dépenses structurelles (Fonds régional, Fonds social, FEOGA/Orientation), ainsi que les dépenses qu'il qualifie d'« investissements » (recherche, politique énergétique...), atteignent respectivement 25 % et 5 % du budget. Cette demande du Gouvernement italien de mieux équilibrer le budget en le restructurant ne peut donc, elle aussi, être satisfaite que par un dynamisme des dépenses, c'est-à-dire par un transfert de moyens financiers supplémentaires du niveau national au niveau communautaire.

Après et malgré les échecs du Conseil européen à Dublin en novembre 1979, et à Luxembourg en avril 1980, mais aussi grâce à eux, le Conseil, le 30 mai 1980, à Bruxelles, a dégagé une solution au « problème britannique », qui consiste en d'importants versements à la Grande-Bretagne sous forme de remboursements au titre du mécanisme financier et de financement de mesures supplémentaires, mais ne fait pas disparaître le problème structurel — ontologique — qui est à l'origine de la crise.

Cette solution, qui porte sur les années 1980, 1981 et 1982, est fondée sur le principe de la contribution nette que doit supporter la Grande-Bretagne. La solution retenue s'analyse ainsi :

Pour 1980, la contribution nette de la Grande-Bretagne au budget général des Communautés européennes est ramenée à 609 MUCE, chiffre à comparer à l'estimation des services de la Commission, qui fixaient à 1 784 MUCE, en prenant en considération le budget pour cet exercice — qui n'était alors pas arrêté — cette contribution nette si aucune mesure nouvelle de remboursement n'était prise. Rappelons à ce propos que le mécanisme financier, tel que fixé par le règlement du 17 mai 1976, ne pouvait pas jouer.

Cet accord signifie donc que les partenaires du Gouvernement britannique ont accepté la thèse selon laquelle il devrait y avoir généralement un large équilibre (« broad balance ») entre les versements de la Grande-Bretagne, au titre du régime des ressources propres, et les sommes dépensées dans ce pays par la Communauté. La « contribution nette » de la Grande-Bretagne, c'est-à-dire la différence entre ces deux chiffres, est ramenée au tiers de ce qu'elle aurait été. Les huit partenaires du Royaume-Uni auront donc à financer cette différence, soit 1 175 MUCE.

Si cette contribution nette devait dépasser le chiffre de 1 784 MUCE, la dépense serait répartie

entre la Grande-Bretagne et ses partenaires suivant un système encore plus favorable : 25 % étant à sa charge et 75 % à celle des huit autres Etats.

La constatation de ce qu'aura été la contribution nette ne sera pas aisée, car le chiffre de 1 784 MUCE est une prévision faite presque un an avant la fin de l'exercice, sur la base d'un budget qui n'a été arrêté que bien après. En outre, ce chiffre a été calculé sur la base de certaines hypothèses implicites sur lesquelles il faudra se mettre maintenant d'accord.

Les sommes versées à la Grande-Bretagne sont, soit des remboursements purs et simples, dont le Gouvernement britannique peut disposer à sa guise : ce sont les remboursements au titre du mécanisme financier, soit des financements s'inscrivant dans le cadre d'un règlement communautaire : ce sont les mesures spécifiques supplémentaires.

Pour ce qui est du montant de 609 MUCE qui reste à la charge du Gouvernement britannique, il s'agit d'un montant calculé sur des bases politiques.

Pour 1981, la contribution nette de la Grande-Bretagne est fixée à 730 MUCE, à comparer à celle de 2 140 MUCE supposée devoir être celle de la contribution nette britannique sans mesures nouvelles, suivant des extrapolations arithmétiques. Ce chiffre correspond à une augmentation de 19,9 % (ou 121 MUCE) par rapport à 1980, ce pourcentage étant celui de l'augmentation de 2 140 MUCE par rapport à 1 784 MUCE.

Si la contribution nette britannique devait dépasser 2 140 MUCE, un système rapidement dégressif est établi en faveur de la Grande-Bretagne : de 730 à 750 MUCE : 100 % à sa charge, de 750 à 850 MUCE : 50 % et au-delà de 850 MUCE : 25 %, le solde, dans les deux dernières hypothèses, étant financé par les partenaires de la Grande-Bretagne, outre les 1 410 MUCE qu'ils doivent supporter.

Pour 1982, il n'est pas fixé de chiffres en raison des impossibilités de prévoir des montants qui soient quelque peu vraisemblables. Il est, par contre, convenu que la Commission présentera des propositions s'inspirant de la solution retenue pour 1980 et 1981, sur lesquelles le Conseil décidera, si des modifications structurelles ne permettent pas de résoudre le problème.

Conclusions à tirer du compromis de Bruxelles : trois conclusions peuvent être tirées des travaux du Conseil, et doivent être commentées :

- la contribution nette britannique est réduite pour 1980 et 1981 de 2 585 MUCE.
- les nouvelles mesures doivent être exécutées dans le cadre des ressources propres actuellement attribuées à la Communauté, c'est-à-dire

dans la limite de 1% de TVA. La position du Conseil reste, en fait, ambiguë quant à la durée de cette affirmation. Cette ambiguïté est heureuse, car il semble bien qu'en raison des décisions prises le 30 mai 1980, le plafond de 1% sera atteint en 1981 ;

- la Communauté devra résoudre le « problème britannique » par des modifications structurelles. Le développement des politiques communautaires ne devra mettre en question, ni la responsabilité financière commune pour ces politiques qui sont financées par les ressources propres attribuées à la Communauté, ni les principes de base de la politique agricole commune. Par ailleurs, en tenant compte des situations et intérêts de tous les Etats membres, des situations inacceptables ne devront pas se présenter de nouveau pour l'un quelconque d'entre eux. Afin que cette harmonie puisse se réaliser, il faut relever que le Conseil a fixé un « code de bonne conduite » qui se lit ainsi : « Il importe, pour la « prospérité future de la Communauté, d'assurer « le déroulement efficace des procédures pour « les décisions courantes et la détermination « des politiques à suivre, surtout au cours de la « période pendant laquelle on procédera à « l'examen prévu (voir conclusion du présent « article). Compte tenu de cet objectif, les Etats « membres s'engagent à mettre tout en œuvre « pour assurer que les décisions communautaires soient prises avec diligence, et notamment que les décisions concernant la fixation « des prix agricoles soient prises en temps utile « pour la campagne suivante ».

En bref, il est clair que la conjonction, d'une part, de dépenses agricoles qui semblaient incontrôlables et de mesures financières au profit de la Grande-Bretagne qui s'annonçaient importantes et, d'autre part, d'une perspective d'épuisement des ressources, avait créé une situation très difficile et hautement conflictuelle durant le déroulement de la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1980.

II. -- Le déroulement de la procédure jusqu'au rejet du projet du budget

La procédure fixée par le Traité de Luxembourg a été, cette fois-ci, appliquée dans des conditions très rigoureuses, chaque institution s'efforçant de conserver une position parfaitement cohérente et déterminée quelles que soient les divergences qui

pouvaient se manifester en son sein. Comme les années précédentes, la procédure budgétaire proprement dite a été précédée de l'exercice à la fois rituel et quelque peu académique appelé « Appréciation globale des problèmes budgétaires de la Communauté » (14).

L'APPRECIATION GLOBALE DES PROBLEMES BUDGETAIRES DE LA COMMUNAUTE

Le 9 mars 1979, la Commission transmet au Conseil et au Parlement européen une communication portant « Appréciation globale des problèmes budgétaires de la Communauté ». Conformément aux principes formulés dans sa communication du 27 février 1978 (15), et compte tenu des progrès réalisés dans le domaine monétaire, la Commission considère comme prioritaires les politiques structurelles favorisant une meilleure convergence des économies : politique régionale, mesures d'accompagnement dans le cadre du système monétaire européen, politique sociale et de l'emploi, amélioration des structures agricoles. En raison de son actualité, la Commission y consacre une analyse spécifique au rôle redistributif du budget, afin de permettre une discussion en profondeur qui n'a pas eu véritablement lieu au Conseil conjoint du 2 avril 1979.

De fait, le seul résultat — déjà signalé plus haut — a été la préférence marquée par les ministres pour une nouvelle ressource propre sous forme de TVA, si la nécessité s'imposait de développer les moyens financiers de la Communauté. Par ailleurs, il s'est dégagé un certain consensus sur les domaines prioritaires retenus dans la communication de la Commission. Si, pratiquement, toutes les délégations se sont prononcées pour une maîtrise de l'évolution des dépenses agricoles, les avis sur l'ampleur et le caractère de l'effort nécessaire ont substantiellement varié. Une divergence de vues s'est également manifestée en ce qui concerne la fonction redistributive du budget, certaines délégations craignant une modification des objectifs spé-

(14) A l'invitation du Conseil européen, lors de sa réunion des 1^{er} et 2 décembre 1975 à Rome, la Commission, pour la quatrième fois, a établi une communication ainsi intitulée. Ce document a pour finalité essentielle de nourrir la réflexion et les échanges de vues sur l'évolution à plus long terme des finances publiques de la Communauté, et tout particulièrement sur le volume, les axes prioritaires et le rôle du budget général dans le processus d'intégration. En 1979, la Commission, à l'invité de certaines délégations nationales, a innové en complétant son examen qualitatif par une esquisse chiffrée des grandes masses de dépenses et de ressources pour la période 1979-1982.

(15) Voir note (5) du présent article.



cifiques des politiques existantes. Selon la majorité des prises de position, l'effet redistributif devrait être réalisé plutôt par les dépenses que par les ressources, et par des politiques visant à financer des actions spécifiques plutôt que par de simples transferts. L'ensemble des délégations était cependant prêt à reconnaître que l'effet global du budget général devrait être mieux adapté aux priorités actuelles et à l'objectif de « convergence » de la Communauté.

De son côté, le Parlement a voté une résolution déjà le 16 mars 1979 sur la base d'un rapport de M. Martin Bangemann (Libéral allemand, rapporteur général du budget pour 1979) (16).

L'AVANT-PROJET DE BUDGET PRESENTÉ PAR LA COMMISSION

La Commission arrête, le 16 mai 1979, son état prévisionnel de dépenses pour 1980, ainsi qu'une prévision des recettes.

Conformément aux dispositions des articles 78 § 3/CECA, 203 § 3/CEE et 177 § 3/CEEA, la Commission transmet, le 14 juin 1979, à l'autorité budgétaire, l'avant-projet de budget général des Communautés, en complétant son état prévisionnel par les états prévisionnels transmis par les autres institutions (17). Il s'élève à 16 616,5 MUCE en crédits pour engagements et à 14 998 MUCE (18) en crédits pour paiements, ce qui correspond respectivement à des augmentations de 13,06 % et 9,28 % par rapport au budget de l'exercice 1979, compte tenu du premier et du deuxième budgets supplémentaires et rectificatifs. Ces chiffres et pourcentages apparaissent aux colonnes 5 et 7 du tableau suivant. Le taux de TVA proposé était de 0,756 % contre 0,744 % en 1979. L'avant-projet comporte l'introduction générale prévue à l'article 12 § 2 du Règlement financier du 21 décembre 1977, ainsi que l'analyse que la Commission donne de chaque ligne budgétaire de dépenses, de recettes ou d'opérations

(16) Voir Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen de mars 1979, n° 241, pages 253 à 262.

(17) La Commission a reçu l'état prévisionnel de la Cour de justice le 4 mai, celui du Parlement le 15 mai et celui de la Cour des comptes le 16 mai. Elle a dû toutefois, pour établir l'avant-projet, se fonder, en ce qui concerne les dépenses et les recettes du Conseil, sur des montants provisoires. De fait, elle ne recevra l'état prévisionnel du Conseil que le 26 juillet 1979.

(18) Une unité de compte européenne (UCE) au cours du 1^{er} février 1979 retenu pour l'établissement du budget 1980, correspondait à 5,85 francs français. Le 1^{er} juillet 1980, elle valait 5,84 francs français.

emprunt-prêt qui la concerne (19). Les prévisions financières triennales 1980-1982 sont jointes à l'avant-projet ainsi que l'analyse de la gestion financière et le bilan financier visés à l'article 12 § 5, et les divers documents visés à l'article 12 § 4 du Règlement financier (20).

Rappelons que dans sa proposition de prix et de mesures connexes, introduite en janvier 1979, la Commission avait notamment préconisé la fixation à 5 % du taux de prélèvement de coresponsabilité pour le lait, mais que lors de sa décision du 22 juin 1979, le Conseil « agriculture » avait écarté cette proposition et a accepté, en outre, une certaine augmentation des prix agricoles.

Ces décisions obligent la Commission à introduire une lettre rectificative à l'avant-projet de budget pour 1980 le 6 juillet 1979, augmentant les prévisions de dépenses pour l'exercice 1980 de 1 316 MUCE. Une seconde lettre rectificative, en date du 24 septembre, vient compléter la première en tenant compte du résultat des récoltes. Ce faisant, la Commission déplore de devoir augmenter ses dépenses pour l'exercice 1980, avec la conséquence de faire passer le taux de TVA de 0,756 % à 0,88 % et de modifier l'équilibre interne du budget, puisque la part des dépenses agricoles dans le total des dépenses est alors passé de 63,5 % à 65,9 % en crédits pour engagements et de 69,5 % à 71,6 % en crédits pour paiements. Le tableau suivant indique dans ses colonnes 8, 9 et 10 les montants du 6 juillet et du 24 septembre.

Quoi qu'il en soit, cet avant-projet se caractérise (21) par une augmentation importante du Fonds

(19) L'« introduction générale » est appelée, dans le jargon communautaire, le volume 7. Elle comporte trois parties : la première intitulée « Présentation politique et synthèse globale », la deuxième comportant la « Somme des informations analytiques concernant les différentes lignes budgétaires », qualifiée également de thesaurus, et la troisième constituée de « Prévisions triennales », cette dernière partie faisant l'objet, ces trois dernières années, d'un fascicule distinct du volume 7.

Depuis le budget pour l'exercice 1977, c'est-à-dire depuis l'introduction générale établie en 1976, cette introduction générale a pris une ampleur sans cesse croissante. Ainsi, au cours des quatre années durant lesquelles cette nouvelle présentation a été réalisée, le nombre de ses pages a ainsi évolué (les chiffres suivants correspondent à la première partie, à la deuxième partie et à l'addition des deux chiffres précédents) : budget de 1977 : 99 + 351 = 450 pages ronéotypées ; budget de 1978 : 153 + 587 = 740 pages ; budget de 1979 : 170 + 795 = 965 pages ; budget de 1980 : 133 + 882 = 1 015 pages.

(20) Au total, la Commission a dû, à la demande des instances du Conseil, fournir 55 documents en complément à son introduction générale (19).

(21) A titre anecdotique, signalons que la Commission a distribué 3 000 jeux complets de ses documents (5 volumes représentant 1 625 pages) soit 4 875 000 pages.

régional et du Fonds social, sans que pour autant la dépense de la garantie agricole soit maîtrisée en raison de la décision du Conseil du 22 juin. Les crédits inscrits dans l'avant-projet, compte tenu des amendements introduits par la première lettre rectificative, traduisent une augmentation des crédits pour engagements de 21,90 % et des crédits pour paiements de 18,75 % par rapport à 1979.

Le 20 juillet 1980, M. Tugendhat, commissaire au budget, présente l'avant-projet de budget de la Commission au Parlement nouvellement élu au suffrage universel. L'accueil est plutôt positif.

LE PROJET DE BUDGET DU CONSEIL ARRETE EN PREMIERE LECTURE

Pour des raisons administratives, le Conseil n'est pas à même de respecter le nouveau calendrier pragmatique fixé de commun accord entre les trois institutions (22) et pratiqué par elles depuis trois ans. Le calendrier budgétaire fixé par l'article 203/CEE et autres redevient donc d'application.

La décision budgétaire du Conseil en première lecture est prise en deux temps, le 11 septembre, puis de façon complémentaire le 16 octobre 1979.

Le projet de budget arrêté le 11 septembre 1979

Le 11 septembre 1979, le Conseil établit le projet de budget en se fondant sur l'avant-projet de budget présenté par la Commission, amendé par la lettre rectificative du 6 juillet 1979.

Avant d'entamer ses délibérations, le Conseil rencontre une délégation du Parlement conduite par son président, Mme Veil. Cette réunion de concertation permet à la délégation d'exposer les premières réactions du Parlement nouvellement élu sur les propositions de la Commission et d'exprimer certaines préoccupations au sujet notamment de la prépondérance de la dépense agricole dans le budget, de l'épuisement prévisible des ressources propres, de la limitation progressive des dépenses non obligatoires, de la budgétisation du FED et des opérations d'emprunts et de prêts ou encore de l'application de la procédure de concertation législative.

Le Conseil procède ensuite à l'établissement du projet de budget, qui fixe un volume global des dépenses de 14 907 MUCE en crédits pour paiements et de 15 981 MUCE en crédits pour engagements, soit une augmentation de respectivement 8,69 % et 8,74 % par rapport au budget 1979. Les réductions opérées par le Conseil sont très variables selon qu'elles concernent les dépenses obli-

gatoires (DO) ou les dépenses non-obligatoires (DNO). Pour les premières — selon les calculs du Conseil, calculs auxquels nous nous référerons uniquement désormais (23) — le taux d'augmentation prévu à l'avant-projet est ramené de 16,76 % à 9,75 % pour les crédits pour engagements, et de 17,56 % à 10,74 % pour les crédits pour paiements. En termes budgétaires, cela signifie une diminution de 1 957 MUCE à 1 138 MUCE, soit 819 MUCE (24). A cet égard, la Commission déplore qu'une fois encore, le Conseil n'ait pas donné suite à sa proposition d'inscrire à l'article 929 du budget les restitutions à l'exportation découlant des programmes d'aide alimentaire actuellement inscrits aux titres 6 et 7 du FEOGA/Garantie.

En ce qui concerne les dépenses non obligatoires, le taux d'augmentation passe de 42,35 % à 4,84 % pour les crédits pour engagements et de 25,50 % à moins 1,67 % pour les crédits pour paiements. En UCE, il en résulte une diminution de 1 277 MUCE à 145 MUCE, soit 1 132 MUCE (25). Le Conseil a donc manifestement à l'esprit le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires, lequel, conformément à l'article 203/CEE, s'établit à 13,3 %, soit 401 MUCE en crédits pour engagements et 301 MUCE en crédits pour paiements (26). Sur cette base, la marge de manœuvre dont dispose le Parlement s'élève à 200 MUCE en ce qui concerne les crédits pour engagements et à 150 MUCE en ce qui concerne les crédits pour paiements. Le Conseil — ce qui ne veut pas dire l'unanimité de ses membres — montre donc vouloir rester dans la limite de sa propre marge de manœuvre, c'est-à-dire dans celle du taux d'augmentation des dépenses non obligatoires. Il reste même très en-deçà, accroissant d'autant la marge de manœuvre du Parlement (255 MUCE en crédits pour engagements et 339 MUCE en crédits pour paiements). Comme ce projet a une importance décisive pour la poursuite de la procédure budgétaire, nous

(23) En matière de classement des dépenses en DO et DNO, la Commission et le Conseil diffèrent légèrement, la première ayant, en effet, proposé que les crédits non plafonnés par règlement du FEOGA/Orientation soient qualifiés de DNO, ce que le Conseil a refusé. Les chiffres, selon la Commission, sont donc les suivants : 1) pour les dépenses obligatoires (DO), 16,23 % et 9,75 % pour les crédits pour engagements et 17,94 % et 10,68 % pour les crédits pour paiements ; 2) pour les dépenses non obligatoires (DNO) 43,08 % et 6,60 % pour les crédits pour engagements et 25,59 % et moins 1,02 % pour les crédits pour paiements.

(24) Ces chiffres, selon la Commission, étaient les suivants : pour les DO, 1 870, 1 075 et 795 MUCE environ ; pour les DNO, 1 365, 209 et 1 156 MUCE environ.

(25) Ces chiffres, selon la Commission, s'élevaient respectivement à 421 et 311 MUCE.

(26) Ces chiffres, selon la Commission, s'élevaient respectivement à 211 et 155 MUCE.

(22) Lire note (3) du présent article.



**RÉPARTITION DES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES EN 1979 ET 1980 — EN CRÉDITS POUR PAIEMENTS —
AU COURS DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE**

EVOLUTION	1979		1979		AVANT-PROJET DE BUDGET* du 14.6.1979			1980			PROJET - CONSEIL (1 ^{re} lecture) + lettre rectific. du 16.10.79		
	Y compris les budgets supplé- ment. n° 1 et 2		Y compris les budgets supplé- ment. n° 1 2, et 3		en MUCE	%	Vari- ation %	en MUCE	%	Vari- ation %	en MUCE	%	Vari- ation %
DOMAINE	1	2	3	4	5	6	7 (5 : 1)	8	9	10	11	12	13 (11 : 1)
I. COMMISSION													
A. Crédits d'interven- tion													
Secteur agricole/pêche	10.063,1	73,37	10.765,1	74,51	10.414,3	69,48	+ 3,49	11.667,2	71,64	+ 15,94	11.585,3	75,60	+ 15,13
Secteur social	551,9	4,02	551,9	3,82	685,2	4,57	+ 24,15	685,2	4,21	+ 24,15	377,8	2,47	- 31,55
Secteur régional	699,0	5,10	699,0	4,84	810,0	5,40	+ 15,88	810,0	4,97	+ 15,88	727,5	4,75	+ 4,08
Secteur recherche, énergie, industrie, transports	288,0	2,10	288,0	1,99	488,8	3,26	+ 69,72	488,8	3	+ 69,72	368,2	2,40	+ 27,85
Secteur coopération au développement	497,5	3,63	497,5	3,44	617,0	4,12	+ 24,02	666,3	4,09	+ 33,93	524,2	3,89	+ 5,37
Divers	pm	—	pm	—	68,0	0,45		68,0	0,42		pm	—	—
	12.099,6	88,21	12.801,6	88,61	13.083,3	87,29	+ 8,13	14.385,4	88,33	+ 18,89	13.583,0	88,63	+ 12,26
B. Crédits de fonction- nement													
Personnel	409,6	2,99	409,6	2,83	458,4	3,06	+ 11,91	458,4	2,81	+ 11,91	421,4	2,75	+ 2,88
Fonctionnement	118,9	0,87	118,9	0,82	153,1	1,02	+ 28,76	153,1	0,94	+ 28,76	140,6	0,92	+ 18,25
Information	10,0	0,07	10,0	0,07	11,8	0,08	+ 18	11,8	0,07	+ 18	10,2	0,07	+ 2
Aides et subventions	46,1	0,34	46,1	0,32	53,8	0,36	+ 16,70	53,8	0,33	+ 16,70	51,2	0,33	+ 11,06
	584,6	4,26	584,6	4,05	677,0	4,52	+ 15,81	677,0	4,16	+ 15,81	623,3	4,07	+ 6,62
C. Réserve													
Chap. 100	10,0	0,07	10,0	0,07									
Chap. 101	5,0	0,04	5,0	0,03	10,0	0,07	+ 50	10,0	0,06	+ 50	5,0	0,03	—
Chap. 102	pm	—	pm	—	3,0	0,02		3,0	0,02		pm	—	—
Chap. 103					120,0	0,80		120,0	0,74				
	15,0	0,11	15,0	0,10	133,0	0,89	+ 786,67	133,0	0,82	+ 786,67	5,0	0,03	- 66,67
D. Remboursement aux Etats membres													
	737,2	5,37	766,5	5,31	778,8	5,20	+ 5,64	775,5	4,76	+ 5,20	802,4	5,24	+ 8,84
COMMISSION	13.436,4	97,95	14.167,7	98,07	14.672,2	97,89	+ 9,20	15.970,9	98,06	+ 18,86	15.013,6	97,97	+ 11,74
II. AUTRES INSTITUTIONS													
	279,3	2,05	279,3	1,93	315,9	2,11	+ 13,10	315,9	1,94	+ 13,10	311,2	2,03	+ 11,42
TOTAL GENERAL	13.715,7	100	14.447,0	100	14.988,0	100	+ 9,28	16.286,8	100	+ 18,75	15.324,8	100	+ 11,73

En 1979 il y eut trois budgets supplémentaires et rectificatifs :

— le budget supplémentaire et rectificatif 1/79 qui a été analysé dans l'article de l'auteur (5) et qui se trouve indiqué aux colonnes 11, 12 et 13 des pages 258 et 259.

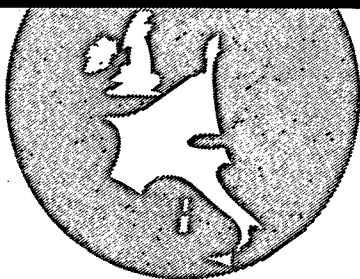
— le budget supplémentaire 2/79, arrêté le 11 mai 1979, qui concernait l'augmentation des effectifs du Parlement européen (+ 29.986.995 UCE)

— le budget supplémentaire 3/79, arrêté le 13 décembre 1979, qui comportait une augmentation de 802 MUCE pour le FEOGA-Garantie, une réduction de 100 MUCE pour le FEOGA-Orientation ainsi qu'une augmentation de 29,3 MUCE pour le chapitre 40 — remboursement forfaitaire aux Etats membres — suite à une révision des ressources propres.

* Les crédits relatifs aux restitutions « Aide Alimentaire » et « Sucre ACP » ont été transférés au titre 9 par la Commission. Toutefois, dans ce tableau, pour rendre les différentes phases de la procédure comparables, ces crédits se trouvent aux titres 6 et 7.

RÉPARTITION DES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES EN 1980 — EN CRÉDITS POUR PAIEMENTS —
AU COURS DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

EVOLUTION	Projet Parlement (1 ^{re} lecture) du 9.11.1979		Projet de budget (2 ^e lecture) du 23.11.1979		Variation %	1980 Nouvelle proposition budgétaire du 29.2.1980 rectifiée le 6.6.1980			BUDGET 1980		
	en MUCE	%	en MUCE	%		en MUCE	%	Variation %	en MUCE	%	Variation %
DOMAINE	14	15	16	17	18 (16:3)	19	20	21 (19:3)	22	23	24 (22:3)
I. COMMISSION											
A. Crédits d'intervention											
Secteur agricole/pêche	11.515,3	73,64	11.585,3	75,17	+ 7,62	11.943,8	73,43	+ 10,95	11.878,3	75,73	+ 10,34
Secteur social	445,3	2,85	393	2,55	- 28,79	444,1	2,73	- 19,53	402,4	2,56	- 26,76
Secteur régional	812,9	5,20	782,5	5,08	+ 11,95	910	5,59	+ 30,19	603	3,84	- 13,73
Secteur recherche, énergie, industrie, transports	477,9	3,06	372,4	2,42	+ 29,31	399,2	2,45	+ 38,61	379,5	2,41	+ 31,77
Secteur coopération au développement	628,6	4,02	527,2	3,42	+ 5,97	775,8	4,77	+ 55,94	641,6	4,09	+ 28,96
Divers	pm	—				pm					
	13.880	88,76	13.660,4	88,64	+ 6,71	14.473	88,98	+ 13,06	13.904,8	88,66	+ 8,62
B. Crédits de fonctionnement											
Personnel	425,3	2,72	421,4	2,73	+ 2,88	425	2,61	+ 3,76	421,3	2,68	+ 2,86
Fonctionnement	139,9	0,89	140,6	0,91	+ 18,25	142,5	0,87	+ 19,85	135,4	0,86	+ 13,88
Information	11,8	0,08	10,2	0,07	+ 2	11,8	0,07	+ 18	10,2	0,06	+ 2
Aides et subventions	51,5	0,33	51,2	0,33	+ 11,06	52,2	0,32	+ 13,23	51,2	0,32	+ 11,06
	628,5	4,02	623,4	4,04	+ 6,62	631,5	3,88	+ 8,02	618,1	3,94	+ 5,73
C. Réserve											
Chap. 100											
Chap. 101	5	0,03	5	0,03	—	5	0,03	—	5	0,03	—
Chap. 102	pm	—	pm	—	—	pm	—	—			
Chap. 103											
	5	0,03	5	0,03	- 66,67	5	0,03	- 66,67	5	0,03	- 66,67
D. Remboursement aux Etats membres											
	802,4	5,13	802,4	5,21	+ 4,68	834,5	5,13	+ 8,87	834,5	5,32	+ 8,87
COMMISSION	15.315,9	97,94	15.091,1	97,92	+ 6,52	15.944	98,03	+ 12,54	15.362,4	97,96	+ 8,43
II. AUTRES INSTITUTIONS											
	321,4	2,06	320,7	2,08	+ 14,82	320,7	1,97	+ 14,82	320,7	2,04	+ 14,82
TOTAL GENERAL	15.637,3	100	15.411,8	100	+ 6,68	16.264,7	100	+ 12,58	15.683,1	100	+ 8,56



allons l'analyser quelque peu en détail (voir également les deux tableaux suivants).

Dans le *secteur social*, le Conseil confirme la priorité déjà accordée aux actions en faveur de la lutte contre le chômage, des jeunes en particulier, et le sous-emploi à caractère régional. En ce qui concerne la reconversion industrielle, le Conseil marque un préjugé favorable pour les actions proposées, dotant d'un « p.m. » les lignes budgétaires concernées. Toutefois, il ne donne pas suite à la proposition de la Commission de créer un chapitre 54 destiné à la contribution exceptionnelle à la CECA, dans le cadre des mesures sociales à prendre, en liaison avec la restructuration de la sidérurgie. Les moyens du secteur social inscrits dans le projet de budget s'élèvent ainsi à 849 MUCE de crédits pour engagements, à comparer aux 1 134 MUCE proposés par la Commission et aux 794 MUCE du budget 1979, et à 378 MUCE de crédits pour paiements à comparer aux 685 MUCE proposés par la Commission et aux 552 MUCE du budget 1979. Ces réductions décidées par le Conseil sont donc considérables.

Le sont tout autant les réductions qu'il a effectuées en ce qui concerne le *secteur régional*. En effet, le Conseil ramène les crédits pour engagements proposés par la Commission de 1 400 MUCE à 1 050 MUCE, alors que le budget 1979 disposait déjà de 1 145 MUCE, et les crédits pour paiements de 810 MUCE à 727 MUCE à comparer aux 699 MUCE du budget 1979. Pour connaître les montants du Fonds régional, il suffit de retirer de chacun de ces chiffres 200 MUCE correspondant aux bonifications d'intérêts dans le cadre du système monétaire européen.

Dans les domaines de *recherche, énergie, industrie et transports*, le Conseil se borne à prévoir les crédits destinés aux actions déjà décidées et pour lesquelles des propositions lui ont été transmises, ce qui a sensiblement limité les augmentations demandées par la Commission. Les montants retenus par le Conseil dans le projet de budget, en crédits d'engagement, sont les suivants : énergie, 81 MUCE sur 157,5 MUCE proposés (budget 1979 : 57 MUCE) ; industrie et transports, 10,5 MUCE sur 120 MUCE proposés (budget 1979 : 4 MUCE). De même, si le Conseil retient largement, pour ce qui est des crédits de recherche, les montants inscrits à l'avant-projet de budget, il se limite, dans l'ensemble, aux actions déjà décidées et pour lesquelles des propositions de programmes lui ont été présentées.

C'est ainsi que le Conseil inscrit 417,6 MUCE en crédits pour engagements sur un total de 665,4 MUCE proposés (budget 1979 : 259,3 MUCE), et

368,2 MUCE en crédits pour paiements à comparer aux 488,8 proposés et aux 288 de l'année précédente.

En matière de *coopération avec les pays en voie de développement*, les crédits pour engagements inscrits au projet de budget s'élèvent à 637,8 MUCE en crédits pour engagements et 524,2 MUCE en crédits pour paiements. Ils sont sensiblement comparables aux crédits de 1979, le Conseil n'acceptant un accroissement ni du volume de l'aide alimentaire, ni de l'effort financier en faveur de la coopération avec les pays en voie de développement non associés.

Quant aux crédits pour la machine administrative, l'information, les diverses subventions, ils sont diminués de façon draconienne dans le projet de budget.

En conséquence, le taux de TVA qui résulte, au titre des ressources propres à verser, du niveau des dépenses établi par le Conseil, tombe de 0,88 %, taux correspondant au niveau des dépenses prévu par la Commission dans sa première lettre rectificative, à 0,74 %.

La lettre rectificative n° 2 au projet de budget du 16 octobre 1979

La Commission ayant transmis à l'Autorité budgétaire, le 24 septembre 1979, une seconde lettre rectificative à son avant-projet de budget, dont nous avons déjà parlé, afin de prendre en considération l'évolution de la conjoncture sur les marchés agricoles et les adaptations réglementaires intervenues entretemps (soit une diminution des prévisions de dépenses de juillet de 40,7 MUCE), le Conseil arrête, le 16 octobre 1979, sa propre lettre rectificative à son projet de budget. Le projet de budget transmis au Parlement européen s'élève, dès lors, à 15 324 MUCE en crédits pour paiements, soit une augmentation de 6,07 % par rapport au budget. En ce qui concerne les recettes, le Conseil marque son accord sur les prévisions révisées de la Commission en matière de droits de douane et de prélèvements. En outre, l'augmentation du projet de budget porte le taux des ressources propres TVA de 0,74 % à 0,76 %. En crédits pour engagements, le projet de budget s'élève à 16 399 MUCE.

LA PREMIERE LECTURE DU PROJET DE BUDGET PAR LE PARLEMENT

Le Parlement européen, qui a assez mal accueilli le projet de budget le 27 septembre 1979 (27), procède, lors de sa session des 5 et 7 novembre 1979,

(27) Voir *Journal officiel des Communautés européennes*. Débats du Parlement européen de septembre 1979, n° 245, pages 252 et suivantes.

à la première lecture de ce projet, sur la base d'un rapport de sa commission des budgets établi par M. Dankert. Par voie d'amendements dans le domaine des dépenses non obligatoires et de propositions de modification dans le domaine des dépenses obligatoires, il augmente les montants inscrits dans le projet de budget établi par le Conseil, de 1 588 MUCE environ en crédits pour engagements et de 312 MUCE environ en crédits pour paiements, soit un accroissement respectivement de 9,69 % et de 2,04 %. Comparés aux crédits que la Commission avait inscrits dans son avant-projet, il apparaît que le Parlement les rétablit assez largement et même les augmente légèrement (+ 0,37 %), en ce qui concerne les crédits pour engagements, en raison de l'inscription par le Parlement de la totalité des crédits restant ouverts relatifs aux bonifications d'intérêts liées aux prêts communautaires dans le cadre du système monétaire européen (800 MUCE). Par contre, pour ce qui est des crédits pour paiements, le Parlement ne les rétablit qu'à concurrence de 1,93 % sur les 5,91 % amputés par le Conseil dans son projet de budget.

La première lecture du budget fait apparaître, notamment, la volonté du Parlement de promouvoir une meilleure maîtrise et un rééquilibrage des dépenses agricoles par une action sur les excédents et une certaine réorientation vers des *actions agricoles structurelles*. Cette volonté prend la forme de deux propositions de modification qui sont restées fameuses sous l'appellation de « propositions Dankert » (28). La première, la plus spectaculaire, s'inspire de la proposition budgétaire initiale de la Commission du 14 juin 1979 et consiste à diminuer les crédits de l'O.C.M. du lait (chapitre 62) d'un montant de 280 MUCE et à constituer pour le même montant une réserve au chapitre 100 « crédits provisionnels » destinée à financer des mesures structurelles dans l'agriculture. Le second amendement tend à diminuer le chapitre 62 de 280 MUCE et à inscrire 250 MUCE au chapitre 100 afin d'inciter la Commission, mais surtout le Conseil, à procéder à des économies dans le secteur du lait.

En ce qui concerne le *Fonds social*, le Parlement rétablit pratiquement dans leur totalité les crédits pour engagements inscrits par la Commission dans son avant-projet (995 MUCE sur 1 000 MUCE), tout en réduisant assez sensiblement le montant inscrit par elle en crédits pour paiements (550 MUCE), soit une diminution de 165 MUCE. Contrairement au Conseil, le Parlement suit la Commission en inscrivant un montant de 100 MUCE en crédits pour engagements à un nouveau chapitre 54 destiné à

accorder une contribution exceptionnelle à la CECA, au titre des mesures sociales temporaires liées à la restructuration de la sidérurgie. De même le Parlement rétablit les crédits pour engagements et pour paiements inscrits par la Commission en faveur du *Fonds régional* (1 200 MUCE et 610 MUCE environ).

Dans le domaine de l'énergie, le Parlement marque la priorité qu'il accorde à l'égard d'une intensification de l'utilisation du charbon dans les centrales électriques en inscrivant d'ores et déjà à titre de crédits provisionnels, en attendant une décision du Conseil, 100 MUCE en crédits pour engagements et 50 MUCE en crédits pour paiements. Il rétablit en outre les crédits inscrits par la Commission au titre des programmes de développement de nouvelles sources d'énergie. En ce qui concerne les dépenses ressortissant aux *domaines industriel* et des *transports*, il soutient un certain nombre d'actions sectorielles poursuivies par la Commission dans les domaines de la céramique et du textile en rétablissant les crédits pour engagements inscrits dans l'avant-projet. De même, il marque son intérêt pour les actions à mettre en œuvre dans le domaine des *infrastructures de transport*, en rétablissant les crédits inscrits par la Commission. Il suit toutefois le Conseil en ce qui concerne les interventions en faveur de certains secteurs industriels en crise et dans le secteur du raffinage des hydrocarbures, dotés tous les deux d'un « p.m. ».

Dans le secteur de la *coopération au développement*, le Parlement cherche à rétablir les crédits inscrits par la Commission dans son avant-projet. En particulier, dans le domaine de l'aide alimentaire, il rétablit partiellement la quantité proposée par la Commission au titre des livraisons de céréales autres que le riz (+ 300 000 tonnes), et la totalité des crédits inscrits par la Commission au titre de la coopération financière et technique avec les pays en voie de développement non associés (+ 30 MUCE).

Enfin, dans le domaine des dépenses administratives, le Parlement, pour la première fois, se montre plus rigoureux que le Conseil lui-même, qui avait pourtant procédé à des comptes drastiques. Ainsi le Parlement réduit les crédits suivants : « eau, gaz, électricité et chauffage », « nettoyage et entretien », « sécurité et surveillance des immeubles », « centre informatique », et « papeterie et fournitures de bureau ». Au total, le Parlement réduit ces crédits de 2,6 MUCE.

Dans le dernier paragraphe de sa résolution votée le 7 novembre 1979 (29), le Parlement déclare qu'il : « § 38 : est parfaitement conscient des diffi-

(28) Voir *Journal officiel des Communautés européennes*. Débats du Parlement européen de novembre 1979, n° 247, pages 177 et suivantes.

(29) Voir *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 302 du 3 décembre 1979 (pages 40 à 44).



**RÉPARTITION DES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES EN 1979 ET 1980 — EN CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS —
AU COURS DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE**

EVOLUTION	1979				AVANT-PROJET DE BUDGET* du 14.6.1979				1980				PROJET - CONSEIL (1 ^{re} lecture) + lettre rectific. du 16.10.79		
	Y compris les budgets supplé- ment. n° 1 et 2		Y compris les budgets supplé- ment. n° 1 2, et 3						AVANT-PROJET DE BUDGET + lettre rectific. du 6.7.79 + lettre rectific. du 24.9.79						
	en MUCE	%	en MUCE	%	en MUCE	%	Vari- ation %		en MUCE	%	Vari- ation %		en MUCE	%	Vari- ation %
DOMAINE	1	2	3	4	5	6	7 (5 : 1)		8	9	10		11	12	13 (11 : 1)
I. COMMISSION															
A. Crédits d'intervention															
Secteur agricole/pêche	10.225,1	69,57	10.922,1	70,82	10.550,6	63,49	+ 3,18		11.803,5	65,89	+ 15,44		11.702,5	71,36	+ 14,45
Secteur social	794,1	5,40	794,1	5,15	1.134,0	6,82	+ 83,79		1.134,0	6,32	+ 83,79		848,9	5,18	+ 6,90
Secteur régional	1.145,0	7,79	1.145,0	7,42	1.400,0	8,42	+ 22,27		1.400,0	7,81	+ 22,27		1.050,0	6,40	- 8,30
Secteur recherche, énergie, industrie, transports	259,3	1,76	259,3	1,68	665,4	4	+ 156,61		665,4	3,71	+ 156,61		417,6	2,55	+ 61,05
Secteur coopération au développement	647,4	4,41	647,4	4,20	788,7	4,75	+ 21,83		838,0	4,68	+ 29,44		637,8	3,89	- 1,48
Divers	pm	—	pm	—	68,0	0,40			68,0	0,37			pm	—	—
	13.070,9	88,93	13.767,9	89,27	14.606,7	87,90	+ 11,75		15.908,9	88,80	+ 21,71		14.656,8	89,38	+ 12,13
B. Crédits de fonctionnement															
Personnel	409,6	2,79	409,6	2,65	458,4	2,75	+ 11,91		458,4	2,56	+ 11,91		421,4	2,57	+ 2,88
Fonctionnement	118,9	0,81	118,9	0,77	153,1	0,92	+ 28,76		153,1	0,85	+ 28,76		140,6	0,86	+ 18,25
Information	10,0	0,07	10,0	0,06	11,8	0,07	+ 18		11,8	0,07	+ 18		10,2	0,06	+ 2
Aides et subventions	46,1	0,31	46,1	0,30	53,8	0,32	+ 16,70		53,8	0,30	+ 16,70		51,2	0,31	+ 11,06
	584,6	3,98	584,6	3,79	677,0	4,07	+ 15,81		677,0	3,78	+ 15,81		623,3	3,80	+ 6,62
C. Réserve															
Chap. 100	20,0	0,14	20,0	0,13											
Chap. 101	5,0	0,03	5,0	0,03	10,0	0,06	+ 50		10,0	0,06	+ 50		5,0	0,03	—
Chap. 102	pm	—	pm	—	3,0	0,01			3,0	0,02			pm	—	—
Chap. 103					225,0	1,35			225,0	1,26					
	25,0	0,17	25,0	0,16	238,0	1,43	+ 852		238,0	1,33	+ 852		5,0	0,03	- 80
D. Remboursement aux Etats membres															
	737,2	5,00	766,5	4,97	778,8	4,68	+ 5,64		775,5	4,33	+ 5,20		802,4	4,89	+ 8,84
COMMISSION	14.417,7	98,09	15.144,0	98,20	16.300,6	98,09	+ 13,06		17.599,4	98,24	+ 22,07		16.087,5	98,10	+ 11,58
II. AUTRES INSTITUTIONS															
	279,3	1,91	279,3	1,81	315,9	1,90	+ 13,10		315,9	1,76	+ 13,10		311,2	1,90	+ 11,42
TOTAL GENERAL	14.697,0	100	15.423,3	100	16.616,5	100	+ 13,06		17.915,3	100	+ 21,90		16.398,6	100	+ 11,58

En 1979 il y eut trois budgets supplémentaires et rectificatifs :

— le budget supplémentaire et rectificatif 1/79 qui a été analysé dans l'article de l'auteur (5) et qui se trouve indiqué aux colonnes 11, 12 et 13 des pages 258 et 259.

— le budget supplémentaire 2/79, arrêté le 11 mai 1979, qui concernait l'augmentation des effectifs du Parlement européen (+ 29.986.995 UCE)

— le budget supplémentaire 3/79, arrêté le 13 décembre 1979, qui comportait une augmentation de 802 MUCE pour le FEOGA-Garantie, une réduction de 105 MUCE pour le FEOGA-Orientation ainsi qu'une augmentation de 29,3 MUCE pour le chapitre 40 — remboursement forfaitaire aux Etats membres — suite à une révision des ressources propres.

*Les crédits relatifs aux restitutions « Aide Alimentaire » et « Sucre ACP » ont été transférés au titre 9 par la Commission. Toutefois, dans ce tableau, pour rendre les différentes phases de la procédure comparables, ces crédits se trouvent aux titres 6 et 7.

RÉPARTITION DES GRANDES MASSES BUDGÉTAIRES EN 1980 — EN CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS —
AU COURS DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

EVOLUTION	Projet Parlement (1 ^{re} lecture) du 9.11.1979		Projet de budget (2 ^e lecture) du 23.11.1979		Variation %	1980 Nouvelle proposition budgétaire du 29.2.1980 rectifiée le 6.6.1980			BUDGET 1980		
	en MUCE	%	en MUCE	%		en MUCE	%	Variation %	en MUCE	%	Variation %
DOMAINE	14	15	16	17	18 (16 : 3)	19	20	21 (19 : 3)	22	23	24 (22 : 3)
I. COMMISSION											
A. Crédits d'intervention											
Secteur agricole/pêche	11.632,6	64,67	11.702,6	70,27	+ 7,15	12.061	67,02	+ 10,43	11.995,5	69,26	+ 9,83
Secteur social	1.126,2	6,26	899	5,40	+ 13,21	985	5,47	+ 24,04	932,7	5,38	+ 17,45
Secteur régional	2.006,2	11,15	1.215	7,30	+ 6,11	1.700	9,44	+ 48,47	1.365	7,88	+ 19,21
Secteur recherche, énergie, industrie, transports	653,5	3,63	426,8	2,56	+ 64,60	477,6	2,65	+ 84,19	443,4	2,56	+ 71
Secteur coopération au développement	811,4	4,51	659,1	3,96	+ 1,81	978,6	5,43	+ 51,16	804	4,64	+ 24,19
Divers	pm	—				pm	—	—	pm		
	16.229,9	90,23	14.902,5	89,48	+ 8,24	16.202,2	90,04	+ 17,68	15.540,6	89,73	+ 12,88
B. Crédits de fonctionnement											
Personnel	425,3	2,36	421,4	2,53	+ 2,88	425	2,36	+ 3,76	421,3	2,43	+ 2,86
Fonctionnement	139,9	0,78	140,6	0,84	+ 18,25	142,5	0,79	+ 19,85	135,4	0,78	+ 13,88
Information	11,8	0,07	10,2	0,06	+ 2	11,8	0,06	+ 18	10,2	0,05	+ 2
Aides et subventions	51,5	0,29	51,2	0,31	+ 11,06	52,2	0,28	+ 13,23	51,2	0,29	+ 11,06
	628,5	3,49	623,4	3,74	+ 6,62	631,5	3,50	+ 8,02	618,1	3,56	+ 5,73
C. Réserve											
Chap. 100	5	0,03	5	0,03	—	5	0,02	—	5	0,02	—
Chap. 101	pm	—	pm	—	—			—			
Chap. 102											
Chap. 103											
	5	0,03	5	0,03	— 80	5	0,02	— 80	5	0,02	— 80
D. Remboursement aux Etats membres											
	802,4	4,46	802,4	4,82	+ 4,68	834,5	4,63	+ 8,87	834,5	4,81	+ 8,87
COMMISSION	17.665,8	98,21	16.333,2	98,07	+ 7,85	17.673,3	98,22	+ 16,70	16.998,2	98,15	+ 12,24
II. AUTRES INSTITUTIONS											
	321,4	1,79	320,7	1,93	+ 14,82	320,7	1,78	+ 14,82	320,7	1,85	+ 14,82
TOTAL GENERAL	17.987,2	100	16.653,9	100	+ 7,98	17.994	100	+ 16,67	17.318,9	100	+ 12,29



Il accepte une révision notamment de la politique laitière, il reconnaît que la maîtrise des dépenses agricoles doit être assurée et il consent à une procédure budgétaire nouvelle.

La Commission, quant à elle, déclare qu'en établissant le budget rectificatif, elle tiendra compte des conséquences budgétaires de ses propositions en matière de prix.

La proposition du Conseil sur la budgétisation du FED. — Le Conseil arrête beaucoup plus facilement le texte suivant : « Depuis que la Commission a proposé dans son avant-projet de budget la budgétisation du Fonds européen de développement, un accord est intervenu sur le financement du Fonds prévoyant le financement par les Etats membres selon une clé *ad hoc*. A l'occasion de la transmission du projet de budget, le Conseil transmettra également, en annexe, des informations concernant le FED. Le Conseil est disposé à réexaminer la question de la budgétisation des futurs FED ».

Ce texte montre donc que le Conseil est prêt à faire un pas vers le Parlement, pas certes limité mais qui pourrait permettre que s'engage une discussion budgétaire sur les dépenses et les recettes du Fonds au cours de la procédure budgétaire consacrée au budget de l'exercice suivant.

La proposition du Conseil sur la budgétisation des activités emprunt/prêt. — Le Conseil arrête assez aisément le texte suivant : « Le Conseil s'engage à achever, dans un délai de six mois, l'examen de la proposition de la Commission de modification du règlement financier, afin de définir une position commune. Dans ce cas, une telle position devrait permettre au Parlement et au Conseil de trouver une solution acceptable aux deux détenteurs de l'autorité budgétaire ».

La proposition du Conseil sur la marge de manœuvre du Parlement. — Pour ce qui est des dépenses non obligatoires, le Conseil se déclare prêt à fixer un nouveau taux maximum d'augmentation, qui permettrait au Parlement de disposer de 200 MUCE en supplément des 255 MUCE déjà acceptés le 23 novembre. Au cours de la longue nuit, certaines délégations semblent prêtes à porter le montant au-delà de 200 MUCE. Ce nouveau chiffre reste toutefois trop confidentiel et incertain pour devenir un élément du débat.

Le débat en séance plénière. — A l'issue de cette longue concertation et malgré les efforts — tardifs il est vrai — du Conseil pour aller à la rencontre des préoccupations majeures du Parlement (37), les

porte-parole des divers groupes politiques, sauf M. Ansquer pour le groupe DEP et M. Baillot pour les communistes français, se prononcent pour le rejet du budget.

Le 13 décembre, à 13 h 08, le vote électronique, pour la première fois utilisé, donne, sur 353 votants et 352 suffrages exprimés : 288 pour le rejet, 64 contre et 1 abstention. Comme la majorité requise est de 235 (deux tiers des suffrages exprimés), le vote apparaît comme un triomphe pour les avocats du rejet.

Dans la résolution de rejet du budget (38), on peut lire : « Le Parlement § 1. rappelle que, dans sa résolution du 7 novembre 1979, il a défini les conditions auxquelles il subordonne l'adoption du budget, à savoir l'annulation des réductions injustifiées opérées par le Conseil pour les dépenses non obligatoires, la mise en œuvre des premières mesures destinées à maîtriser les dépenses agricoles ainsi que la budgétisation du Fonds européen de développement et de toutes les opérations d'emprunts et de prêts de la Communauté ;

« § 2. note que, lors de l'examen des amendements du Parlement, le Conseil n'a pas accepté d'annuler les réductions injustifiées des dépenses non obligatoires qu'il avait opérées lorsqu'il arrêta le projet de budget ;

« § 3. note que le Conseil n'a pas accepté les propositions du Parlement qui représentaient les premières mesures destinées à contrôler les dépenses agricoles, mesures qui ne visent aucunement à remettre en cause les principes de la politique agricole commune, mais uniquement à maîtriser de façon équitable son coût afin d'éviter que l'augmentation incessante de celle-ci ne finisse par mettre en danger les bases mêmes de cette politique ;

« § 4. note que le Conseil n'a pas accepté la budgétisation du Fonds européen de développement et des opérations d'emprunts et de prêts de la Communauté ;

« § 5. conclut qu'aucune des conditions énoncées dans sa résolution du 7 novembre 1979 n'a été remplie ;

« § 6. estime que le Conseil n'a pas permis au Parlement européen de jouer positivement son rôle d'organe participant à l'exercice de l'autorité budgétaire, responsable de l'ensemble du budget ;

« § 7. reconnaît le défi politique que représente, pour son avenir, le refus du Conseil d'exercer, en

(37) Voir *Journal officiel des Communautés européennes*, Débats du Parlement Européen de décembre 1979, n° 249, pages 221 à 241, les résultats étant donnés pages 240 et 241.

(38) Voir *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 4 du 7 janvier 1980 (pages 37 et 38).

« tant que tel, ses responsabilités politiques au sein de l'autorité budgétaire ;

« § 8. rejette, en conséquence, le projet de budget pour l'exercice 1980 modifié par le Conseil ;

« § 9. invite la Commission à présenter un nouvel avant-projet de budget pour tenir compte de la teneur du paragraphe 38 de sa résolution du 7 novembre 1979 sur la base duquel le Conseil devrait présenter un nouveau projet conformément à l'article 203, § 8 du Traité CEE ».

L'analyse du vote. — Il est intéressant de savoir quels sont les parlementaires qui ont voté contre le rejet. Les soixante-quatre refus proviennent des groupes politiques suivants : groupe communiste : 13 (dont 12 Français), groupe socialiste : 4 (tous Français), groupe du Parti populaire européen, PPE (démocrate-chrétien) : 6 (tous Français), groupe des démocrates européens de progrès : 19 (dont 12 Français), groupe des démocrates européens (essentiellement conservateurs britanniques) : 2 (ne comporte pas de Français), groupe libéral et démocratique : 15 (dont 13 Français) et groupe de coordination technique et de défense des groupes et des parlementaires indépendants : 5 (ne comporte pas de Français).

Sur 81 parlementaires de nationalité française, 64 étaient présents. Mme Veil n'ayant pas pris part au vote en tant que président, il y eut 63 votants. Leurs votes ont été les suivants : groupe communiste (12 contre le rejet et 7 abstentions), groupe socialiste (16 pour le rejet, 4 contre et 2 abstentions), groupe du PPE (aucun pour le rejet, 6 contre et 5 abstentions), groupe des démocrates européens de progrès (12 contre le rejet, aucun pour et 3 abstentions), groupe libéral démocratique (aucun pour le rejet, 13 contre). Ainsi donc, on peut relever que parmi les 63 parlementaires français, 47 se sont exprimés contre le rejet et 16 pour (tous socialistes) (39). De même, parmi les 64 votes hostiles au rejet, 47 étaient Français, les 17 autres étant 9 Danois, 7 Irlandais et 1 Britannique. Le refus du rejet du budget est, par conséquent, apparu comme un refus français, un refus de porter atteinte à la politique agricole commune.

Le plus souvent, le rejet du budget a été considéré comme un vote légitime, bien motivé, et parfaitement fondé (40). A l'analyse, il apparaît

(39) Une certaine polémique s'est engagée par la suite dans la presse entre défenseurs du rejet du budget et leurs adversaires (voir, par exemple, « Le Monde » du 21 décembre 1979 (page 2), du 3 janvier 1980 (page 6), du 10 janvier 1980 (page 8) et du 23 janvier 1980 (page 2).

(40) Relevons deux motions extra-parlementaires votées peu après le vote du 13 décembre 1979. Ainsi, « L'Union syndicale » et le « Syndicat des fonctionnaires internatio-

bien que les groupes politiques, et bien sûr les membres du Parlement eux-mêmes, étaient animés par des motifs très différents.

III. — La conclusion de la procédure budgétaire après le rejet du projet de budget

Le Parlement ayant rejeté le projet de budget, en exerçant les droits qu'il détient des Traités, la question se posait de savoir comment la Communauté européenne allait pouvoir se dégager de la situation dans laquelle elle se trouvait. Il ne s'agissait pas, certes, d'une crise budgétaire, mais d'une impasse de laquelle il fallait nécessairement sortir.

LE DROIT EN MATIERE DE RELANCE DE LA PROCEDURE

L'article 203 § 8/CEE et autres disposent que le Parlement « peut, pour des motifs importants, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis ». Ils utilisent des termes très précis. Celui de « projet » désigne sans conteste l'acte établi par le Conseil et non pas celui présenté par la Commission. Si l'avant-

naux et européens » publiaient une motion votée à l'unanimité le 14 décembre :

« Le personnel de la Commission des Communautés européennes affecté à Bruxelles prend acte avec satisfaction du rejet du budget voté par le Parlement européen le 13 décembre 1979 — manifeste son enthousiasme pour la politique courageuse par laquelle les représentants élus des peuples européens revendiquent les pouvoirs qui leur reviennent en vertu des options démocratiques fondamentales qui inspirent les traités — souligne l'intérêt particulier que le Parlement a manifesté par son vote pour une gestion saine et efficace des politiques communes et contre l'incapacité politique et technique du Conseil de sortir les Communautés de l'impasse dans laquelle il les a conduites ».

De même, le Praesidium du « Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE (C.O.P.A.) » s'exprimait ainsi le 14 décembre : « Le Praesidium du COPA prend acte avec satisfaction que la résolution du Parlement européen concernant le projet de budget de la Communauté pour 1980 indique clairement que le Parlement ne vise aucunement à remettre en cause les principes de la PAC. Le Praesidium déplore toutefois que les récentes controverses budgétaires qui ont conduit le Parlement européen à rejeter le projet de budget de la Communauté pour 1980 ont pu donner l'impression à l'opinion publique que les dépenses agricoles sont à l'origine des difficultés actuelles alors qu'il s'agit en fait essentiellement d'une question de pouvoirs respectifs entre institutions communautaires ».



che aux questions qui ont constitué le fondement essentiel du rejet du projet de budget, c'est-à-dire tout d'abord à une meilleure *maîtrise des dépenses agricoles*. Sa nouvelle proposition se fonde sur ses propositions du 29 novembre 1979 concernant l'aménagement de la politique agricole commune (maîtrise des excédents), ainsi que sur les propositions de prix agricoles pour la campagne 1980-1981 et les mesures connexes dont elles sont assorties, présentées le 7 février 1980. L'incidence budgétaire des mesures d'aménagement proposées dans les domaines du lait, du sucre, des céréales et de la viande bovine, se traduit par une réduction des dépenses d'intervention en 1980 de 428 MUCE. Ses propositions de prix n'entraînent, quant à elles, qu'une dépense additionnelle de 57 MUCE en 1980, puisqu'elle ne propose qu'une augmentation moyenne pondérée de 2,4 % des prix pour la campagne 1980-1981. Enfin, la Commission prend en compte dans sa proposition certains phénomènes conjoncturels qui ont une influence significative sur l'évolution des dépenses. Mais, en dépit de l'incidence sur les dépenses de certains facteurs défavorables qui se manifestent dans les secteurs du vin et de la viande bovine, les prévisions font apparaître, là encore, des économies en 1980 de l'ordre de 421 MUCE. En conclusion, l'effet sur le budget de l'ensemble de ces éléments se traduit, en 1980, par une économie globale de 793 MUCE par rapport au projet de budget rejeté en décembre 1979, et de 813 MUCE par rapport à l'avant-projet de budget présenté en juillet 1979 par la Commission.

La deuxième préoccupation de la Commission concerne les réductions opérées par le Conseil en matière de *dépenses non obligatoires*. Celle-ci maintient les priorités qu'elle a retenues dans son avant-projet de budget, et plus particulièrement un renforcement des politiques à finalités structurelles, dans la perspective d'une meilleure convergence des économies, et une limitation de la dépense énergétique. Plus précisément, la Commission propose que les crédits du *Fonds régional* demeurent au même niveau que dans son avant-projet : 1 200 MUCE en crédits d'engagement. Une réestimation des crédits de paiement nécessaires la conduit à proposer une diminution de 200 MUCE. Quant aux crédits d'engagement proposés par la Commission pour le *Fonds social*, s'ils enregistrent une certaine diminution du montant inscrit dans l'avant-projet (931 MUCE au lieu de 1 000 millions d'UCE), ils augmentent assez sensiblement (+ 55 MUCE) par rapport au montant retenu par le Conseil en deuxième lecture. Pour ce qui est des crédits de paiement, la Commission propose un montant équivalent à celui retenu par le Parlement, ce qui représente une concession (385 MUCE). En outre,

la Commission propose d'inscrire un crédit de 30 MUCE (au chapitre 54) en tant que don à la CECA, pour tenir compte de l'intérêt marqué par le Parlement pour les mesures sociales qu'elle proposait afin d'alléger les conséquences sociales de la restructuration de la sidérurgie dans le cadre de la CECA.

En ce qui concerne la *politique énergétique*, la Commission propose que toutes les actions réunissant les conditions d'une exécution normale (notamment grâce à l'existence d'une base réglementaire) soient dotées de crédits d'un niveau équivalent à celui retenu par le Parlement. En outre, en attendant la présentation d'un plan d'ensemble destiné à favoriser les investissements dans le secteur du charbon, la Commission propose de porter à 66 MUCE la dotation (en engagements) destinée aux projets de démonstration, notamment pour permettre une action plus importante dans le domaine de la gazéification et de la liquéfaction du charbon. Dans le domaine de la recherche, la proposition de la Commission anticipe la décision du Conseil sur le programme quadriennal 1980-1984 du CCR et le programme fusion.

Enfin, dans le domaine de *l'aide au développement*, les crédits proposés par la Commission coïncident largement avec ceux retenus par le Parlement. L'ensemble des propositions de la Commission dans le domaine des dépenses non obligatoires porte le taux d'augmentation de celles-ci, par rapport à 1979, à 25 %, contre 42 % dans l'avant-projet initial et 13,3 % dans le projet du Conseil, ce dernier taux correspondant au « taux maximum ».

Par ailleurs, la Commission prend position quant à la *budgétisation du Fonds européen de développement et à celle des opérations d'emprunt/prêt*. Pour ce qui est de la première, la Commission n'en abandonne pas le principe, bien que la décision des Etats membres exclut la budgétisation du cinquième FED. Elle réserve donc les chapitres 90 et 91 du budget à une budgétisation du sixième Fonds. En outre, elle propose des formules concrètes susceptibles de permettre au Parlement européen de participer, aussi complètement que possible, aux procédures de financement et de contrôle relatives au FED. En particulier, elle donne en annexe à sa proposition budgétaire un document intitulé : « Le FED. Prévisions de crédits pour 1980. Prévision financière triennale. Informations d'ordre financier ». Pour ce qui est de la budgétisation des opérations d'emprunts et de prêts, la Commission s'en tient à sa proposition initiale de créer une deuxième partie du budget général à cet effet.

Compte tenu, notamment, des économies réalisées en matière de dépenses pour la garantie agricole ainsi que de l'augmentation escomptée des recettes

traditionnelles, sous forme de droits de douane notamment, le nouveau montant total des dépenses à financer par les ressources provenant de la TVA porte le taux à 0,68 % environ (au lieu de 0,77 % environ à l'issue de la deuxième lecture par le Conseil du projet de budget).

Les nouveaux montants proposés par la Commission, pour l'exercice 1980, s'élèvent par conséquent à 16 441,8 MUCE en crédits pour engagements et à 14 712,4 MUCE en crédits pour paiements.

La lettre rectificative de la Commission en date du 6 juin 1980 à la nouvelle proposition budgétaire du 29 février 1980

Le Conseil « affaires générales » ayant abouti à un règlement du « problème britannique » le 31 mai, le Conseil « agriculture » a pu formaliser l'accord auquel il était pratiquement arrivé à Luxembourg le 28 avril.

En résumé, l'économie générale de l'accord sur les prix comporte les éléments essentiels suivants :

- des augmentations de prix allant de 5,5 % à 7 % sauf pour le prix du lait qui augmente de 4 % (2,5 % pour le beurre et 5,3 % pour le lait écrémé en poudre) ;
- la fixation du taux de coresponsabilité dans le secteur laitier à 2,0 % avec des dérogations portant réduction de 0,5 % dans certains cas ;
- le maintien du régime actuel dans le secteur du sucre pour une nouvelle période d'un an ;
- un démantèlement des montants compensatoires monétaires positifs de 1 point en République fédérale d'Allemagne et de 0,2 point dans les pays du Benelux ;
- une charge budgétaire accrue pour le FEOGA de l'ordre de 500 MUCE en 1980 et de l'ordre de 1 000 MUCE dans une année entière.

En définitive, dans la lettre rectificative, les modifications aux dépenses portent donc en premier lieu sur les crédits du FEOGA/Garantie et comportent, à ce titre, une augmentation de 1 151 MUCE, portant ainsi les dépenses FEOGA/Garantie de 10 400 à 11 551 MUCE. En outre, quant aux mesures à prendre afin de contenir dans certaines limites la contribution nette du Royaume-Uni au budget général de la Communauté à partir de 1980, et sur la base des conclusions du Conseil du 30 mai, la Commission propose de créer un nouveau chapitre 58, ainsi que l'inscription au chapitre 100 d'un montant de 300 MUCE comme première tranche de crédit destiné à être viré vers le chapitre

58 (42). Le total du budget est donc porté à 17 994 MUCE en crédits pour engagements et à 16 265 MUCE en crédits pour paiements, ce qui correspond respectivement à un taux d'augmentation de 16,7 % et 12,7 % par rapport au budget 1979. Ces chiffres et pourcentages apparaissent aux colonnes 19, 20 et 21 du tableau précédent.

En ce qui concerne les recettes, l'accord du 31 mai dans le domaine agricole entraîne une augmentation des ressources propres de 46,5 MUCE. Par ailleurs, le solde excédentaire de 458,6 MUCE de l'exercice 1979 a été inscrit en recettes pour 1980. En raison de ces modifications, les ressources propres à verser au titre de la TVA augmentent de 1 046,9 MUCE par rapport à la proposition de février dernier et portent le taux de la TVA à 0,78 %.

L'ATTITUDE DU PARLEMENT AVANT L'ARRET DU PROJET DE BUDGET

M. Tugendhat présente, le 14 février 1980, la nouvelle proposition budgétaire, arrêtée la veille par la Commission, proposition qui sera datée du 29 février après sa mise en forme juridique et son établissement dans les six langues de la Communauté. L'accueil du Parlement est plutôt favorable (43).

Par la suite s'engage une sorte de dialogue entre le Parlement et le Conseil, le premier invitant de plus en plus fermement le second à agir, c'est-à-dire à arrêter un nouveau projet de budget tandis que celui-ci adopte une attitude dilatoire puisqu'il ne peut arrêter le projet de budget sans avoir pris une décision quant aux prix de la prochaine campagne agricole et qu'il ne peut prendre cette décision sans avoir trouvé une solution au problème britannique pour le financement du budget communautaire.

Le 15 février 1980, le président du Parlement écrit au président du Conseil pour souligner que lors de la séance de la veille « il a été suggéré que le projet de budget à établir par le Conseil prenne

(42) La Commission propose, en outre, de porter de 15 à 63 MUCE les crédits d'aides en cas de catastrophes dans les pays tiers (66). Dès lors, l'augmentation des DNO s'analyse ainsi (35) :

Nouvelle proposition budgétaire : CE : + 26,65 % ; CP : + 1,10 %.

(43) Voir *Journal officiel des Communautés européennes*. Débats du Parlement européen de février 1980, n° 251, pages 243 à 251.

M. Tugendhat avait déjà annoncé ce que serait le calendrier de la Commission en séance plénière du Parlement, le 14 janvier 1980 (voir *Journal officiel des Communautés européennes*. Débats du Parlement européen de janvier 1980, n° 250, pages 12 et 13).



en compte les propositions de la Commission en matière des prix et de structures agricoles. Dans cette hypothèse, il me semble, précise Mme S. Veil, que le projet de budget établi par le Conseil pourrait être transmis au Parlement lors de sa session d'avril. Pour que ce calendrier puisse être tenu, il me paraît souhaitable que, comme nous en étions convenus après le rejet du projet de budget par le Parlement, des entretiens informels entre les deux autorités budgétaires précèdent et préparent la phase officielle de la procédure de concertation ».

Le 10 mars 1980, le président du Conseil répond au président du Parlement que le Conseil « agriculture » siégera les 26 et 27 mars suivant pour examiner les propositions de la Commission en matière de prix et de mesures connexes, et que ce n'est qu'après qu'il sera possible de parler projet de budget.

Le 14 mars 1980, le Parlement relance le Conseil en approuvant une résolution présentée par sa commission des budgets (44), consacrée au « calendrier budgétaire pour l'adoption du budget 1980 ». Par ce texte il :

« § 1. Juge indispensable que le Conseil présente le projet de budget lors de la période de session d'avril du Parlement européen et espère que le Conseil respectera ce calendrier ; § 2. Est d'avis que, préalablement à l'établissement du projet de budget, des contacts préparatoires doivent avoir lieu entre les deux branches de l'autorité budgétaire et § 3. Estime que, si cette condition est satisfaite, le budget pourra être arrêté lors de la période de session de mai ».

Le 26 mars 1980 (45), le Parlement prend encore parti, lors du vote de sa résolution, sur les propositions de prix et de mesures connexes. Il n'accepte pas la proposition de sa Commission de l'agriculture d'augmenter les prix de 7,9 %, sans pourtant pouvoir en proposer une autre. « Il § 78 : déplore que la Commission n'ait pas suffisamment tenu compte, pour la fixation des prix agricoles pour la campagne 1980/1981, des résultats de la méthode objective que la Commission elle-même a chiffrés à plus de 2 % ». « Il § 79 : estime inacceptable la proposition de la Commission d'une augmentation moyenne de 2,4 % et en contradiction formelle avec les intentions maintes fois affirmées par cette dernière ». « Il § 80 : estime que, lors de la fixation des

prix agricoles pour la prochaine campagne, il faut tenir compte globalement de la nécessité : a) de garantir un revenu équitable aux producteurs agricoles ; b) d'évaluer les économies pouvant être réalisées grâce aux mesures de rééquilibrage des marchés ; c) de maintenir l'augmentation de la dépense dans des limites compatibles avec un équilibre budgétaire sain et dans le respect des critères qui ont inspiré les propositions de la Commission ». Cette position du Parlement — qui ne fait malheureusement pas l'objet d'un vote nominal — apparaît donc en retrait par rapport à son vote du 13 décembre 1979. De fait, ce ne sont plus les mêmes préoccupations qui s'expriment. Une nouvelle fois, les membres du Parlement de nationalité française se montrent déçus.

La dernière manifestation du Parlement est son vote, le 22 mai 1980, sur la « nécessité d'adopter rapidement le budget après la réunion du Conseil européen ». Dans sa résolution, le Parlement :

« § 1. estime nécessaire que l'autorité budgétaire ait mené à bonne fin la procédure budgétaire pour 1980 avant l'intersession d'été ;

« § 3 : considère que le rejet du projet de budget pour 1980 constituait un acte politique visant à réaliser un meilleur équilibre des dépenses communautaires et qu'il ne visait pas à entraîner des perturbations inutiles dans le fonctionnement des institutions de la Communauté ni à empêcher cette dernière de s'acquitter de ses obligations financières ;

« § 4 : espère que le Conseil sera en mesure, ainsi qu'il l'a annoncé, de statuer, pour la fin du mois de mai, sur les propositions relatives aux prix agricoles et sur les mesures destinées à résoudre le problème de la contribution du Royaume-Uni au budget de la Communauté, ce qui lui permettrait de présenter un projet de budget au Parlement au cours de la période de session du mois de juin ;

« § 5 : considère que si le Conseil devait malheureusement se révéler incapable de statuer sur la politique agricole avant le 1^{er} juin, le projet de budget devrait se baser sur l'avant-projet de budget présenté par la Commission le 29 février, corrigé à la lumière de ses propositions du 30 avril en matière agricole, qui ont constitué la base des délibérations du Conseil à Luxembourg ;

« § 7 : estime nécessaire d'octroyer une aide au Royaume-Uni en vue de faciliter son intégration dans la Communauté européenne ; estime que cette aide s'impose pour quelques années et devrait atteindre un montant approprié dans le cadre de la procédure budgétaire normale ;

(44) Voir *Journal officiel des Communautés européennes*, Débats du Parlement européen de mars 1980, n° 1/253, pages 265 à 268 et n° C 85 du 8 avril 1980, page 89.

(45) Voir *Journal officiel des Communautés européennes*, Débats du Parlement européen de mars 1980, n° 254, pages 118 à 162, et n° C 97, pages 33 à 43.

« § 8 : estime en outre qu'au cas où il ne serait pas possible de parvenir à un accord au sujet du problème de la contribution du Royaume-Uni au budget de la Communauté, le projet de budget devrait être établi conformément aux conditions définies au paragraphe 5 ci-dessus ;

« § 9 : considère que, s'il n'agissait pas rapidement, le Conseil manquerait gravement à ses responsabilités et ferait peser une menace sérieuse sur le fonctionnement et la crédibilité de la Communauté ;

« § 10 : demande à rencontrer immédiatement le Conseil dans le cadre de la procédure de concertation ;

« § 11 : déclare que le Parlement n'entend en aucun cas renoncer au plein exercice de ses pouvoirs budgétaires en ce qui concerne le budget de 1980 et que, si le Conseil persiste à refuser de présenter le projet de budget, le Parlement envisagera la possibilité d'agir plus avant tant sur le plan politique que sur le plan juridique, afin de s'assurer : que les droits du Parlement européen en tant qu'élément de l'autorité budgétaire soient respectés et sauvegardés ; que la Commission puisse continuer à faire face à ses obligations conformément aux traités et aux règlements communautaires et que la Communauté puisse continuer à fonctionner ».

Ce texte est à examiner avec une attention particulière, car il comporte une menace voilée pour le Conseil d'être accusé de carence en vertu de l'article 175/CEE (46). Finalement, le Parlement adopte une attitude plus politique que juridique. Les décisions du Conseil du 30 mai devaient faire de cette résolution une simple pièce de dossier, pourtant intéressante, car la position fondamentale du Parle-

ment sur la reprise de la polémique budgétaire y apparaît clairement : acceptation de la nouvelle proposition budgétaire de la Commission du 29 février et acceptation de la proposition de prix agricoles de la Commission en date du 30 avril.

La résolution a été votée par 116 voix pour, dont 13 parlementaires français appartenant tous à l'UDF (groupe PPE et groupe libéral et démocratique), 31 voix contre, dont 12 parlementaires français (6 RPR, c'est-à-dire groupe des démocrates européens de progrès, 3 socialistes et 3 communistes), et 37 abstentions, dont 4 parlementaires français, tous socialistes.

LE NOUVEAU PROJET DE BUDGET DU 20 JUIN 1980

Le Conseil arrête son nouveau projet de budget le 20 juin 1980. Il lui aura donc fallu 112 jours pour le faire, c'est-à-dire un délai plus que trois fois plus long que celui que prévoit le Traité (47). Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, le Conseil s'est trouvé dans l'impossibilité de statuer en raison de l'absence d'accord sur les prix agricoles pour la campagne 1980-1981 et sur la solution du problème britannique qui y étaient liés. Le compromis ayant été réalisé à Bruxelles le 30 mai 1980, il aura donc fallu encore 14 jours au Conseil pour conclure ses travaux sur le budget.

Réuni à Luxembourg du mardi 17 juin 15 heures au mercredi 18 juin 4 heures, soit une nouvelle fois pendant 13 heures, le Conseil « budget » — le 4^e pour cette procédure budgétaire — tient deux séances et deux réunions de concertation avec une délégation du Parlement dirigée par M. Gonella, vice-président. Pour expliquer ce qu'ont été les résultats de ses travaux, il faut, ici encore, reprendre les quatre thèmes qui avaient motivé le rejet du budget par le Parlement le 13 décembre 1979.

Pour ce qui est du FEOGA/Garantie, le Conseil accepte les montants proposés par la Commission dans sa lettre rectificative du 6 juin, en procédant à quelques aménagements, mais sans pour autant modifier le total des crédits de ce Fonds. Par

(46) L'article 175/CEE se lit ainsi :

« Dans le cas où, en violation du présent traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer, les Etats membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice en vue de faire constater cette violation.

« Ce recours n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

« Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour de justice dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis ».

A noter qu'une proposition introduite par M. Aigner et consorts, qui suggérait un arrêt du budget unilatéralement par le Parlement, n'avait pas été retenue. Lors d'une conférence de presse donnée le 23 mai, M. Lange, président de la commission des budgets, avait déclaré que le Parlement ne pouvait arrêter unilatéralement le budget, bien que la non adoption du projet de budget fût une « violation objective du traité ».

(47) L'article 203/CEE et autres prévoient, en effet, que le Conseil reçoit l'avant-projet de budget le 1^{er} septembre (le 29 février en l'occurrence) et que le Parlement reçoit le projet de budget le 5 octobre (le 5 avril aurait donc dû être dans ce cas la date à respecter). Il est vrai que les traités ne prévoient pas de procédure pour la relance de la procédure après un rejet de budget. Il n'y a pourtant pas de raison de penser que si cette matière avait été réglementée, le délai aurait été plus long, bien au contraire, il aurait certainement été plus bref, afin de raccourcir la période durant laquelle la Communauté vit sans budget.



ailleurs, pour rencontrer les préoccupations du Parlement, il retient — non sans difficultés, il est vrai — une déclaration de la Commission (48).

Mais c'est à propos du montant à ajouter au titre des *dépenses non obligatoires* que le Conseil a le plus de difficultés à définir sa position. En effet, il est tout à fait conscient que le document qu'il va approuver sera un nouveau projet de budget, ce qui, dès lors, autorisera le Parlement à considérer qu'il dispose d'une marge de manœuvre égale à la moitié du taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, ce qui représente, rappelons-le, 200 MUCE. En définitive, le Conseil propose au Parlement un nouveau taux à arrêter de commun accord pour bien marquer que sa propre marge de manœuvre, ainsi que celle du Parlement lui-même, sont épuisées. Le taux qu'il propose est de 21,08 % pour les crédits pour engagements (et — 3,57 % pour les crédits pour paiements) (49), ce qui corres-

(48) Texte de la déclaration de la Commission à l'issue d'une rencontre dans le cadre de la procédure budgétaire :

« La Commission constate que l'évolution des dépenses agricoles pour 1980/81 marque un infléchissement important du rythme d'accroissement de ces dépenses conformément aux prises de position exprimées par le Parlement européen lors de la discussion du projet de budget pour 1980.

« Cette évolution est permise par le fait que le Conseil :

« 1. A décidé en matière de prix une hausse compatible avec la situation économique générale de la Communauté ;

« 2. A pris des mesures pour le secteur laitier en vue de maîtriser l'augmentation de la production, notamment par le biais d'une hausse modérée des prix pour ces produits aussi bien qu'en matière de coresponsabilité des producteurs. A ce sujet, il y a lieu de souligner que la taxe de coresponsabilité a été fixée à 2 % par rapport à 0,5 % précédemment. De plus, le Conseil a convenu que pour 1981/82 un prélèvement supplémentaire serait établi selon des modalités à déterminer dans la mesure nécessaire pour faire face aux dépenses supplémentaires si la production de 1980 dépassera de 1,5 % la production de 1979 ;

« 3. A adopté une position de principe pour le sucre sur la base de laquelle les dépenses relatives à l'écoulement de l'excédent éventuel seront prises en charge par le producteur à l'exception des dépenses entraînées par les importations de sucre des ACP.

« En ce qui concerne les économies découlant de la gestion, la Commission est en mesure de préciser qu'elle a notamment pour ce qui a trait au secteur laitier utilisé divers moyens pour limiter les dépenses sur l'ensemble du secteur garantie. Elle entend poursuivre cette politique de gestion d'une manière aussi rigoureuse que possible.

« Cette déclaration a recueilli l'adhésion de la part du Conseil et de la délégation parlementaire.

« Le Conseil, en donnant son adhésion à ce texte, a rappelé les décisions du Conseil (finances) du 11 février 1980.

(49) A noter que le Conseil a, par ailleurs, coupé sur neuf lignes des titres 1 et 2 du budget de la Commission 5 283 800 UCE ; la véritable augmentation n'est donc que de 234 716 200 UCE.

pond à un montant de 240 MUCE qui, dans son esprit, se répartissent entre 200 MUCE que le Parlement peut distribuer autrement que lui-même et 40 MUCE à inscrire de toute façon au chapitre 95, afin de doter convenablement ce chapitre sur lequel doivent être imputées des dépenses faites au profit de pays tiers et décidées depuis le début de l'année (aide aux réfugiés afghans : 10 MUCE, aide au Cambodge : 20 MUCE et aide au Zimbabwe : 8 MUCE). Nous évoquerons plus loin les problèmes budgétaires qu'avaient suscités ces décisions politiques.

Nous pouvons résumer, de la même façon que pour la deuxième lecture du Conseil, le résultat des travaux relatifs au nouveau budget.

(en MUCE)

Crédits Politiques	(*)	Augmentation des	
		Crédits pour engagements	Crédits pour paiements
Fonds régional	2	+ 150	— 179,5
Fonds social	3	+ 31	+ 9,3
Energie	1	+ 10	+ 5
Recherche	0	—	—
Aide au développement	2	+ 48,5	+ 40
Divers	5	+ 0,5	
Total Commission	13	+ 240	— 125,2

(*) Nombre de lignes budgétaires concernées.

Pour ce qui est de la *budgetisation du FED*, le Conseil adresse au Parlement un petit document de trois pages intitulé : « Informations financières sur le Fonds européen de développement », qui reprend certaines des informations que la Commission avait données dans son propre document.

Enfin, pour ce qui est de la *budgetisation des emprunts-prêts*, le Conseil doit constater son incapacité de faire quelque proposition que ce soit au Parlement.

Cet ensemble de dispositions, le Conseil ne l'arrête qu'à titre provisoire et propose au Parlement de l'accepter tel quel — sauf à changer la ventilation des 200 MUCE — afin que le budget pour 1980 puisse être arrêté en une seule lecture.

La commission des budgets, réunie à Strasbourg, accepte cette proposition le 19 juin à l'unanimité. En fait, les interventions des membres de cette commission montrent bien que les intentions véritables des uns et des autres diffèrent.

Quoi qu'il en soit, après quelques hésitations, le Conseil arrête son nouveau projet de budget le 20 juin par une procédure écrite qui se termine à 16 h.

LA TROISIEME LECTURE DU PARLEMENT

Avec une célérité remarquable, le Parlement prend déjà position le 27 juin sur le nouveau projet de budget, au cours d'une session extraordinaire qui avait été prévue quelque temps auparavant, officiellement pour traiter d'autres affaires. Considérés sous l'angle des quatre motifs qui avaient justifié son rejet du projet de budget, les travaux du Parlement s'analysent ainsi.

En ce qui concerne le *FEOGA/Garantie*, le Parlement vote une proposition de modification, transférant du poste 6200 « restitutions pour le lait et les produits laitiers » 100 MUCE au chapitre 100, pour inciter la Commission à poursuivre sa politique d'économies dans ce secteur (50) en fixant ces restitutions au niveau le moins coûteux possible pour le budget. Par contre, il rejette deux propositions de modification, assez voisines, qui avaient déjà été rejetées après débat par la commission des budgets. L'une émane de M. Spinelli et consorts (51) et l'autre du groupe socialiste. Dans le domaine des DNO le Parlement rejette égale-

(50) A ce qu'il nous a semblé, puisqu'il n'y a pas eu de vote nominal, le vote a été acquis à une assez faible majorité. Les groupes ont été divisés. Les membres de nationalité française du Parlement ont voté contre.

A noter que de toute façon les restitutions sont respectivement passées, du 31 décembre 1979 au 10 juin 1980, de 630 UCE à 300 UCE par tonne pour la poudre de lait et de 1 880 UCE à 1 000 UCE pour le beurre, par décision de la Commission.

(51) La proposition de modification de MM. Spinelli, Arndt, Gouthier, Schinzel, Mme Hoff, MM. Lezzi et Ippolito, se lisait ainsi :

« Titre 5, 6 et 7 : Fonds européen d'orientation et de « garantie agricole. Section « garantie »
« Inscrire les commentaires suivants en face de ces titres :

« Ce commentaire est condition pour l'exécution des « dépenses telles qu'elles sont autorisées pour les titres « 6 et 7 du budget.

« L'Autorité budgétaire

« (i) compte tenu de l'épuisement imminent des res-
« sources propres de la Communauté européenne,

« (ii) vu les différentes déclarations du Conseil euro-
« péen, du Conseil, du Parlement et de la Commission
« concernant la nécessité d'améliorer l'équilibre au sein
« du budget en réduisant les dépenses agricoles

« s'engage ainsi à tirer durant la procédure budgé-
« taire pour l'exercice 1981, les conséquences financières
« des décisions concernant les organisations de marchés
« agricoles indispensables afin de réaliser un meilleur
« équilibre au sein du budget et de faire en sorte que le
« plafond de 1% des ressources propres ne soit pas
« dépassé.

« L'autorité budgétaire est d'avis que ces mesures doi-
« vent viser les produits structurellement excédentaires.
« La Commission est ainsi invitée à rechercher si des
« économies supplémentaires peuvent être réalisées par
« une meilleure utilisation des instruments de l'organisa-
« tion de marchés (cf. déclaration du Conseil du 11 février
« 1980).

ment un projet d'amendement (I) de M. Dankert, augmentant les crédits de l'aide alimentaire de 64,729 MUCE. Il est vrai que la commission des budgets ne l'avait approuvé le 24 juin que par 14 voix pour, 13 contre et 3 abstentions. Il rejette également 11 projets d'amendements de M. Pannella et consorts qui allaient au-delà du précédent, car ils ne se contentaient pas de rétablir les crédits de l'avant-projet de budget de la Commission.

En ce qui concerne le montant des *dépenses non obligatoires*, la commission des budgets s'efforce d'en augmenter le montant. Une proposition du rapporteur général, M. Dankert, d'augmenter le montant de 240 MUCE de 26,530 MUCE, n'est pas acceptée par la commission des budgets qui, au travers d'une trentaine de votes, ramène ce chiffre à 17,13 MUCE. En séance plénière, le Parlement lui-même réduit ce montant à 11,03 MUCE. Il est très intéressant de constater que, d'abord la commission des budgets, puis le Parlement lui-même, défendent la thèse selon laquelle il n'est pas possible de prendre en considération des amendements ou des modifications « introduisant des matières nouvelles par rapport aux décisions du Parlement du 7 novembre 1979 ». Il s'agit donc bien d'une troisième lecture qui prolonge la première et la deuxième, et non d'une nouvelle procédure.

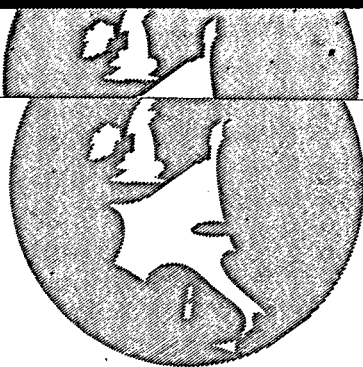
En définitive, le Parlement ne modifie pas la distribution des 200 MUCE retenus par le Conseil le 20 juin, mais ajoute donc des amendements pour 11,03 MUCE, qui se répartissent selon le tableau suivant :

(en MUCE)

Crédits Politiques	(*)	Augmentation des	
		Crédits pour engagements	Crédits pour paiements
Fonds régional	—	—	—
Fonds social	1	+ 2,50	+ p.m.
Energie	4	+ 3,80	+ 0,80
Recherche	—	—	—
Aide au développement	3	+ 2,25	+ 0,25
Divers	10	+ 2,48	+ 0,98
Total Commission	18	+ 11,03	+ 2,03

(*) Nombre de lignes budgétaires concernées.

« L'autorité budgétaire estime également que les coûts « résultant du supplément de production dans les sec-
« teurs structurellement excédentaires de l'agriculture ne
« doivent pas être supportés par le budget communautaire
« mais par le producteur. Elle prendra les mesures budgé-
« taires indispensables pour assurer l'application de ce
« principe ».



A 15 h 19, Mme Simone Veil, président du Parlement, constate que le budget est arrêté. A la suite de cette constatation, personne ne reprendra plus la parole.

Le budget pour l'exercice 1980 entre en vigueur dans l'atonie et la lassitude, le 9 juillet.

Le lendemain, la Commission présente son avant-projet de budget pour l'exercice 1981, avec pourtant deux mois de retard, car elle n'a pas voulu que les deux procédures se chevauchent.

IV. – La première expérience véritable d'application du régime de douzièmes provisoires (1^{er} janvier au 9 juillet 1980)

Les traités et le règlement financier ayant organisé un régime qui s'applique s'il n'y a pas de budget arrêté le 31 décembre, les institutions de la Communauté sont entrées automatiquement en régime de douzièmes provisoires le 1^{er} janvier 1980. Pour la première fois (62) elles l'ont vécu

« soit une augmentation de 2 % par rapport au budget de 1979 ;

« 2. note que le Conseil n'a pas tenu compte de ses propositions et de l'ensemble de ses amendements présentés dans le domaine de la coopération avec les pays en voie de développement et des investissements dans le secteur des sources d'énergie alternatives renouvelables ;

« 3. considère que le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires fixé à 21,44 % est totalement insuffisant, eu égard à la nouvelle légitimité dont bénéficie ce Parlement élu au suffrage universel direct ;

« 4. considère que le Conseil n'a pas permis au Parlement d'agir efficacement en tant qu'autorité budgétaire responsable du budget dans son ensemble ;

« 5. rejette dès lors le nouveau projet de budget pour l'exercice 1980 tel que modifié par le Conseil ;

« 6. invite la Commission à présenter un nouvel avant-projet de budget tenant compte des demandes formulées par le Parlement au cours de la double procédure d'adoption du budget pour 1980 telle qu'elle s'est déroulée jusqu'à présent entre les différentes institutions communautaires, et pouvant servir de base à la présentation d'un nouveau projet par le Conseil aux termes de l'article 203 paragraphe 8 du traité instituant la CEE ».

(62) Le régime des douzièmes provisoires a été appliqué en 1964 pour les budgets de la CEE et de la CEEA, et en 1968 pour le budget des Communautés. Rappelons également que d'aucuns ont prétendu que le régime des douzièmes provisoires s'est appliqué durant les premiers mois de l'exercice 1979 en raison de la crise budgétaire (lire note (5)).

véritablement, sans vouloir penser en commençant à le pratiquer qu'elles devraient le faire aussi longtemps.

LE DROIT EN MATIERE DE DOUZIEMES PROVISOIRES

Le droit communautaire établit un régime à caractère conservatoire qui s'apparente au système classique des douzièmes provisoires, tout en sauvegardant une certaine souplesse dans l'exécution des crédits. Ainsi, le 1^{er} alinéa des articles 204/CEE, 178/CEE et 78 ter/CECA, qui font d'ailleurs partie des articles modifiés par le traité du 22 juillet 1975, stipulent que « les dépenses peuvent être effectuées mensuellement dans la limite du douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, sans que cette mesure puisse avoir pour effet de mettre à la disposition de la Commission des crédits supérieurs au douzième de ceux prévus dans le projet de budget en préparation ». L'article 8 du règlement financier précise que l'exécution se fait dans le cadre du « chapitre », ce qui évite le carcan supplémentaire qu'aurait été une exécution par douzièmes dans le cadre de l'« article » ou du « poste » budgétaire. Cette souplesse est une entorse au principe de spécialité.

Ce texte introduit donc dans le régime des « douzièmes » le principe dit de la « double limite ». L'application de celui-ci signifie que les dépenses ne peuvent dépasser, par chapitre, un douzième des crédits inscrits au budget précédent ou un douzième des crédits prévus au « projet de budget en préparation » de l'exercice en question « ou à défaut à l'avant-projet de budget », selon l'article 8 du règlement financier. Le chiffre le plus bas parmi ces deux montants est automatiquement à retenir, ce qui a des conséquences importantes, ainsi que nous le verrons lorsque nous parlerons de l'exécution du budget dans le cadre de la double limite.

Les articles 204, 2^e et 3^e alinéas/CEE et autres disposent, en outre, que l'autorité budgétaire peut autoriser des dépenses excédant le « douzième ». Par analogie avec les dispositions applicables pour l'établissement du budget — et c'est précisément sur ce point que le traité du 22 juillet 1975 a modifié les textes existants — le Conseil a le pouvoir de décider dans le domaine des dépenses dites obligatoires, tandis que le Parlement européen a le dernier mot en ce qui concerne les dépenses non obligatoires (63).

(63) Les articles 204, 2^e et 3^e alinéas/CEE et autres, se lisent ainsi : « Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut, sous réserve que les autres conditions fixées au

A ces dispositions assez générales, l'article 8 du règlement financier apporte un certain nombre de précisions dont la plus importante concerne la différenciation entre les opérations d'engagement et les opérations de paiement, les premières pouvant être effectuées au départ dans la limite — plus souple — du quart de l'ensemble des crédits disponibles, augmenté d'un douzième pour chaque mois écoulé.

Quoi qu'il en soit, le régime des « douzièmes » est, par sa nature, un régime provisoire d'attente, qui est destiné à faire face à une situation tout à fait exceptionnelle. Il permet d'assurer la poursuite des affaires dans la pratique, mais exclut toute évolution dynamique des activités.

LES DIVERGENCES D'INTERPRETATION DES DIFFERENTES INSTITUTIONS

Commission, Conseil et Parlement ont interprété de façon différente les traités et le règlement financier.

La thèse du « vide juridique »

Certaines délégations au Conseil, et au sein de la commission des budgets, certains parlementaires, ont estimé que le rejet du budget avait annulé tous les actes de la procédure budgétaire pour 1980 et que, dès lors, la Commission devait présenter un nouvel avant-projet de budget. Ils en tiraient la conséquence que tant qu'il n'y aurait pas de nouvel avant-projet de budget, seul s'appliquait le plafond des crédits autorisés par le budget pour l'exercice 1979, y compris les virements effectués en cours d'exercice. Ils considéraient donc que la double limite fixée par l'article 204 1^{er} alinéa/CEE n'existait pas et que, par conséquent, l'exécution du budget devait se faire par douzièmes des crédits de 1979. Ils prenaient également parti contre la possibilité

de faire des virements d'un chapitre à un autre (64). Plus tard, ils devaient également prétendre que des reports de crédits de 1979 à 1980 étaient impossibles aussi longtemps que n'était pas arrêté un budget sur lequel ces crédits pouvaient être reportés.

C'est cette thèse que nous avons qualifiée de « thèse du vide juridique ».

Une des conséquences de cette thèse a été que, lorsque la Commission eut introduit le 29 février 1980 sa « nouvelle proposition budgétaire », les tenants de cette thèse l'ont qualifiée d'« avant-projet de budget » et ont considéré que, dès lors, une deuxième limite existait en vertu de l'article 8 du règlement financier qui fixe que celle-ci est, soit le « projet de budget » (et non plus le « projet de budget en préparation » comme à l'article 204 1^{er} alinéa/CEE), soit à défaut, l'« avant-projet de budget ». Cette thèse n'a pas été sans conséquence, comme nous le verrons plus loin.

La thèse de la « continuité du service public »

La Commission constatait d'abord que les articles 204/CEE et autres avaient été rédigés précisément pour tenir compte de la situation créée par un rejet du projet de budget, en application des articles 203 § 8/CEE et autres, et qu'ils devaient être appliqués intégralement (65). A la thèse affirmant que le rejet

(64) Les raisons qui, selon les tenants de cette thèse, rendaient impossibles des virements de chapitre à chapitre étaient les suivantes :

- a) Le système des douzièmes ne peut être confondu avec un budget. Il ne prolonge pas le budget antérieur, mais rend possible l'octroi à titre exceptionnel des crédits destinés à permettre aux activités de la Communauté de fonctionner sous une forme financièrement « neutre » ;
- b) l'absence tant dans le traité que dans le règlement financier de toute référence à la possibilité d'effectuer des virements dans le cadre du système des douzièmes indique qu'une telle possibilité n'a pas été envisagée ;
- c) le blocage chapitre par chapitre des crédits, prévu dans le règlement financier, exclut toute souplesse en ce qui concerne la répartition des crédits entre les différents chapitres ;
- d) le virement d'un chapitre vers un autre chapitre ou à partir du chapitre 100 n'est pas une décision budgétaire neutre mais bien un acte qui relève de l'autorisation politique, et qui serait inopportun dans ce contexte.

(65) Les traités font manifestement un lien entre le rejet du projet de budget et le régime des douzièmes provisoires. En effet, les deux articles qui les réglementent se suivent (articles 203 et 204/CEE), le second venant compléter le premier, tandis que l'article suivant, l'article 205/CEE, traite déjà de l'exécution du budget. En outre, on voit mal dans quel autre cas que celui du rejet du projet de budget « le budget n'a pas encore été voté », puisque la procédure budgétaire se déroule de façon inexorable après l'envoi, le 5 octobre, du projet de budget au Parlement, ce projet se transformant automatiquement en budget après l'accomplissement de certains délais (45 jours + 15 jours + 15 jours). Le règlement financier, en son article 8, en citant l'avant-projet de budget comme

« premier alinéa soient respectées, autoriser des dépenses excédant le douzième.

« Si cette décision concerne des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, le Conseil la transmet immédiatement à l'Assemblée ; dans un délai de trente jours, l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, peut prendre une décision différente sur ces dépenses en ce qui concerne la partie excédant le douzième visé au premier alinéa. Cette partie de la décision du Conseil est suspendue jusqu'à ce que l'Assemblée ait pris sa décision. Si, dans le délai précité, l'Assemblée n'a pas pris une décision différente de la décision du Conseil, cette dernière est réputée « définitivement arrêtée ».



du budget signifiait qu'il n'y avait plus de projet de budget, pas même d'avant-projet de budget, et qu'il ne subsistait plus qu'un vide juridique total, la Commission — et certaines délégations au Conseil, de même que certains parlementaires — opposaient une thèse selon laquelle le projet de budget du Conseil, en date du 23 novembre 1979, rejeté par le Parlement le 13 décembre, n'avait pas pourtant cessé d'exister, bien qu'il n'ait pas été transformé en budget définitif, et constituait la seconde limite prévue aux articles 204 1^{er} alinéa/CEE et autres. Les tenants de cette thèse ajoutaient que cette seconde limite ne changerait qu'avec l'adoption d'un nouveau projet de budget et réfutaient donc l'argument de leurs adversaires qui prétendaient que cette limite serait d'abord l'avant-projet de budget, puisqu'il n'y avait pas lieu d'en établir un. Ils montraient également les dangers d'une base instable à l'exécution du budget, et s'insurgeaient contre la précarité de la gestion qui serait imposée si l'autre thèse était retenue (66).

Pour ce qui est des virements, les défenseurs de la thèse de la « continuité du service public », après avoir constaté que le règlement financier n'a pas rendu caduc, en régime de douzièmes provisoires, l'article 21 relatif aux virements, estimaient que le législateur n'a pas voulu, lors de l'application de ce régime, créer des obstacles plus importants que ceux qui existent dans le cadre de l'exécution normale. Bien au contraire, ils constataient qu'il a voulu compenser l'effet de morcellement par douzièmes grâce à l'autorisation de gérer les crédits par chapitres, ce qui donne une souplesse totale à l'intérieur de ceux-ci. Ils concluaient donc qu'il serait abusif, voire même contraire à l'esprit de ces dispositions, de considérer que le législateur aurait voulu formellement écarter la possibilité de recourir, en cas de nécessité, à des adaptations des disponibilités par virements entre chapitres.

L'exécution budgétaire dans le cadre de la double limite

Le 9 janvier 1980, la Commission confie à sa direction générale des budgets le soin de gérer le régime des douzièmes provisoires. Celle-ci établit

deuxième limite, semble pourtant ne pas exclure qu'il y ait carence du Conseil (celui-ci ne présentant pas de projet) ou un retard de sa part de plus de sept jours dans l'arrêt du projet, retard qui ne serait pas compensé par une accélération équivalente et qui ferait que le 31 décembre serait dépassé. Pourtant, même dans ce cas extrême, le régime des douzièmes ne saurait guère durer.

(66) L'illustration la meilleure de la précarité de la gestion est précisément donnée par l'article 95, dont nous aurons à parler plus loin (75). En effet, le montant des crédits disponibles passe de 42 MUCE à 15 MUCE, puis à 43 MUCE.

un guide pour l'exécution de ce régime. L'application de la double limite conduit à fixer à 14 546,5 MUCE le total des crédits pour engagements et à 13 488,3 MUCE celui des crédits pour paiements de la Commission. Ces montants sont inférieurs tant à ceux du budget pour 1979, respectivement : 15 144 MUCE et 14 167,7 MUCE (colonnes 3 des premiers tableaux), qu'à ceux du projet de budget du 23 novembre 1979, respectivement : 16 333,2 MUCE et 15 091,1 MUCE (colonnes 16 des seconds tableaux). Ceci résulte de ce que les calculs étant faits par chapitres en additionnant les montants les plus bas de l'une ou de l'autre limite, leur addition peut être inférieure à la limite globale la plus basse.

L'exécution du régime des douzièmes provisoires occasionne des complications administratives et comptables importantes, mais n'entraîne pas de difficultés autres que celles que nous allons citer plus loin. La conséquence la plus pernicieuse de ce régime est d'empêcher l'engagement de toute action nouvelle. Quant aux actions ou politiques anciennes à exécution linéaire (dépenses d'un douzième des crédits chaque mois), le régime des douzièmes n'a que l'inconvénient de devoir faire vivre la Communauté au niveau des crédits de 1979 : crédits pour la machine administrative, crédits du FEOGA/Garantie et plus généralement crédits non dissociés. Grâce à la faculté de pouvoir gérer les crédits par chapitre, des ajustements sont faits entre articles et postes. Pour ce qui est des actions ou politiques anciennes à exécution périodique, le régime des douzièmes ne provoque aucune difficulté particulière de gestion (67).

Les demandes de douzièmes supplémentaires par les institutions de la Communauté

Pourtant, la Communauté européenne a, dès le début de l'année, à faire face à certaines difficultés en matière de fonctionnement administratif.

Les demandes de douzièmes supplémentaires dans le domaine administratif. — Quatre institutions ou organe introduisent des demandes de douzièmes supplémentaires. La Commission le fait pour son propre compte le 14 janvier 1980, puis pour le compte d'autres institutions et organe le 1^{er} février 1980 (demande du Comité économique et social du 18 janvier, demande de la Cour de justice du 22 janvier et demande du Conseil non officielle-

(67) Ainsi, la Commission, depuis des années, décide des engagements sur les grands fonds à vocation structurelle deux fois par an (en juin et en novembre). Le système des douzièmes permettant en juin des engagements à concurrence de 8/12, il n'en résulte pas de gêne particulière.

ment introduite) (68). Au total, ces quatre demandes s'élèvent à plusieurs douzièmes correspondant à 13,1 MUCE de crédits pour engagements et 19,8 MUCE de crédits pour paiements, pour leur permettre de faire face à leurs obligations en matière de loyers des immeubles qu'ils occupent (versement anticipé de six mois de loyer) et d'assurances pour ces immeubles (69). Après décision favorable formulée par le Parlement le 13 février 1980 (70), le Conseil accorde ces douzièmes en date du 5 février 1980.

Pourtant, une demande du Comité économique et social en matière de crédits de réunions, et une demande de la Cour des comptes en matière de crédits de missions, sont refusées par le Conseil, comme ne s'imposant pas suffisamment.

Le Parlement, quant à lui, s'abstient de demander des douzièmes supplémentaires pour des raisons de principe. Il en résultera pour lui des inconvénients majeurs, comme par exemple de ne pouvoir verser que 60 % des indemnités et des frais de voyage et de séjour de ses membres. Le 23 mai 1980, pourtant, le Parlement se résoudra à demander des douzièmes supplémentaires pour ces dépenses, ainsi que ses dépenses immobilières (71). Le 10 juin 1980, le Conseil autorise ces douzièmes supplémentaires, cette décision étant suspendue jusqu'au 19 juin 1980, date de l'accord donné par le Parlement en tant qu'autorité budgétaire.

Demandes de douzièmes supplémentaires en matière d'aides en cas de catastrophes. — Quatre douzièmes provisoires supplémentaires ont été accordés le 5 février 1980 par le Conseil pour aider

(68) Le Conseil calcule ses demandes de douzièmes provisoires sur la base du budget 1979, qui était inférieur au projet de budget pour ce qui concerne les lignes en cause. Il y a tout lieu de penser que même si ces lignes s'étaient trouvées être inférieures, dans le projet de budget 1980, au budget 1979, le Conseil ne les aurait pas retenues.

(69) Les membres de la Commission, de leur côté, ont renoncé en janvier 1980 à certains versements, afin de permettre le paiement des indemnités dues à d'anciens membres.

(70) Le Parlement ne fait donc pas d'objection à ce que les calculs des douzièmes supplémentaires soient fondés sur le système de la double limite.

(71) Le Parlement, en tant qu'institution, introduit des demandes de douzièmes supplémentaires en prenant en considération la double limite de la même façon que la Commission elle-même. En effet, lorsque le projet de budget pour 1980 est inférieur au budget pour 1979 (par exemple au chapitre 13), il retient la limite inférieure. Dès lors, on ne peut pas dire que le Parlement se soit comporté différemment de la Commission. Par contre, le Parlement, en tant qu'autorité budgétaire, adopte une autre position que la Commission (aides aux réfugiés afghans, au Cambodge et au Zimbabwe), ainsi que nous le verrons plus loin (75).

les habitants de l'île de la Réunion, victimes du cyclone « Hyacinthe », le Parlement ayant lui-même pris la même décision le 15 février.

Il est intéressant de relever la terminologie utilisée par le Parlement dans ces occasions : il « décide » et le Conseil émet un « avis favorable », ce qui ne correspond pas à celle utilisée par les traités (63). Le Conseil n'a pas manqué, le 18 mars 1980, de souligner le fait.

Les demandes de douzièmes supplémentaires pour le FEOGA/Garantie. — En avril 1980, la Commission constate que si le budget 1980 n'est pas arrêté rapidement, une application prolongée du régime des douzièmes provisoires est susceptible d'entraîner le blocage du financement du FEOGA/Garantie (72). En effet, ce régime accorde une dotation d'attente jusqu'à l'arrêt du budget, mais n'est pas destiné à couvrir la totalité d'un exercice. Pour les dépenses de garantie agricole, le blocage devrait intervenir probablement en septembre/octobre, estime la Commission, du simple fait de la progression des dépenses résultant des décisions de prix

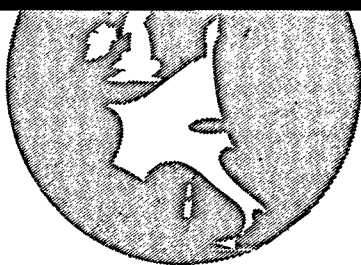
(72) La Commission applique le régime des douzièmes provisoires au FEOGA/Garantie en conjugant des dispositions de l'article 8 et de l'article 96 du règlement financier, de la façon suivante :

a) en ce qui concerne l'octroi des « avances », qui se traduisent par des « engagements globaux », la technique des engagements, prévue à l'article 8, deuxième alinéa du règlement financier, s'applique. Ainsi, dès le mois de janvier, la Commission dispose de 1/4 de l'ensemble des crédits et pour chaque mois suivant, d'un 1/12 supplémentaire ;

b) en ce qui concerne les paiements — c'est-à-dire l'imputation formelle au niveau de chaque ligne budgétaire — en revanche, ceux-ci n'interviennent dans ce domaine qu'avec un retard de deux à trois mois en moyenne, à cause du délai nécessaire pour la transmission et l'exploitation des états détaillés par les Etats membres à la Commission. Cette circonstance, accidentelle, a comme conséquence que, au moment où l'on doit procéder à l'imputation détaillée sur le plan budgétaire, on dispose déjà du cumul des douzièmes des deux ou trois derniers mois écoulés.

La combinaison de ces dispositions, assurant donc une souplesse essentielle et très importante, permet, dans la pratique, d'appliquer le régime des douzièmes pour le FEOGA/Garantie, jusqu'à la demande de la Commission de douzièmes supplémentaires le 7 mai 1980, laquelle permet d'assurer, en août 1980, les avances pour septembre, à condition d'obtenir, en outre, certains virements. Dans l'exposé des motifs de sa résolution du 27 juin 1980, le Parlement estime, quant à lui, que « les avances ne peuvent pas être assimilées à des engagements au sens habituel du terme parce que ceux-ci sont destinés à financer les activités pluriannuelles ». Il y a donc un profond malentendu entre institutions.

Le 26 juin 1980, devant le Parlement, M. Tugendhat réaffirme la thèse de la Commission dans ce domaine : existence de la double limite, possibilité de faire des virements, et avances équivalant à des « engagements globaux », afin que les positions soient claires pour la décharge de l'exercice 1980.



pour la campagne 1979-1980, adoptées en juin 1979, et de l'augmentation de certaines productions (73).

La Commission introduit donc le 7 mai, devant l'autorité budgétaire, une demande de douzièmes supplémentaires s'élevant globalement à 936,6 MUCE, pour couvrir les besoins jusqu'à fin août. Conjointement avec cette mesure, la Commission demande à l'autorité budgétaire l'autorisation d'effectuer des virements de chapitre à chapitre au sein des titres 6 et 7 du budget, au profit des chapitres consacrés au vin et aux fruits et légumes, pour lesquels les douze douzièmes disponibles seraient insuffisants sans virements. Elle insiste sur l'urgence de ces mesures et sur le fait qu'il est absolument nécessaire de disposer au plus vite d'un budget pour 1980.

Après la décision du Parlement, prise le 27 juin 1980, le Conseil accorde les douzièmes supplémentaires demandés, mais à un niveau qui n'est pas celui fixé par la Commission. En effet, le Conseil, le 9 juin 1980, se fonde, pour calculer les douzièmes, non sur une double limite, mais sur la limite constituée par les crédits du budget 1979. Il en résulte que le douzième mensuel devient 867 MUCE, au lieu de 836 MUCE. Par contre, l'autorisation supplémentaire ne porte que sur 767 MUCE au lieu des 936,6 MUCE demandés par la Commission, pour tenir compte du fait qu'un mois s'est écoulé depuis la demande de la Commission et qu'un douzième supplémentaire a été automatiquement acquis.

En conclusion, il est intéressant de noter que le Conseil ne fait pas naître une double limite, en considérant que la nouvelle proposition budgétaire de la Commission le permet. Pour lui, la double limite semble donc n'avoir jamais existé ; par contre, le Parlement accepte une nouvelle fois (73) (74) la

(73) C'est cet argument qu'a mis en exergue le Parlement dans sa résolution du 22 mai 1980, dont nous avons parlé plus haut, au sujet de la « nécessité d'adopter rapidement le budget après la réunion du Conseil européen ». En effet, on peut lire au § 2 que le Parlement « note avec inquiétude que, selon les informations contenues dans la demande de douzièmes provisoires supplémentaires présentée le 7 mai 1980 par la Commission, la Communauté ne sera pas en mesure de faire face à certaines de ses obligations financières au cours du second semestre de l'exercice, à moins qu'un nouveau budget n'ait été adopté ».

(74) Le chapitre 95 a, en effet, connu en 1979 une exécution assez étonnante, puisque doté de 3 MUCE, il fut successivement renforcé en cours d'année à concurrence de 42 MUCE.

Dans le projet de budget du 23 novembre 1979, il est à nouveau au montant de 3 MUCE. Par contre, il est porté à 15 MUCE dans la nouvelle proposition budgétaire de la Commission du 29 février 1980, puis à 63 MUCE dans la nouvelle proposition rectifiée le 6 juin 1980. Dans le nouveau projet de budget du 20 juin, il est de 43 MUCE, montant qui deviendra définitif.

double limite, telle que conçue par la Commission, puisqu'il approuve sa demande de douzièmes supplémentaires.

Les demandes de virements de chapitre à chapitre introduites par la Commission

La Commission introduit quatre demandes de virement, se trouvant confrontée à des insuffisances de crédits intolérables.

La demande d'aide aux réfugiés afghans. — Le 25 janvier 1980, la Commission introduit une demande de virement du chapitre 92 « Aide alimentaire » (article 921) à l'article 950 intitulé « Aide communautaire à des populations des pays en voie de développement et des pays tiers victimes de catastrophes », qui est insuffisamment doté en régime de douzièmes provisoires (63), afin de pouvoir accorder une aide de 10 MUCE aux réfugiés afghans.

Le Conseil ne peut trouver une majorité pour exprimer clairement sa position juridique. Mais comme il est fondamentalement d'accord avec le principe d'une aide aux réfugiés afghans, il prend, le 5 février 1980, la décision suivante : « Au titre du chapitre 95 : « Actions circonstanciées en faveur des pays en voie de développement et des pays tiers », sont autorisées des dépenses correspondant à 10,5 MUCE ». Cette subtile décision s'analyse ainsi : d'une part, le Conseil nie l'existence d'une double limite et ne reconnaît qu'une limite : celle du budget 1979 puisqu'il considère que les 10 MUCE peuvent être imputés sur la ligne ; d'autre part, en autorisant une dépense de 10,5 MUCE et non de 10 MUCE comme demandé par la Commission, il confirme qu'il a pris comme limite le budget de 1979, puisque 10,5 MUCE représentent trois douzièmes de 42 MUCE. Pourtant, dans la décision même, ces considérations n'apparaissent pas.

De son côté, le Parlement a un débat, en sa commission des budgets les 25 janvier et 11 février, sur la base de la thèse décrite plus haut, selon laquelle les virements sont impossibles. Comme cette thèse ne peut recueillir l'agrément de l'ensemble des parlementaires, l'accord du Parlement lui-même est donné sans préjuger les questions de principe. En pratique, la Commission n'est pas autorisée à effectuer le virement qu'elle demande, mais elle peut imputer, sur le chapitre 95, les 10 MUCE à donner aux réfugiés afghans. Le Parlement, le 13 février 1980, est, en fait, tout de même plus explicite que le Conseil puisqu'il « autorise un décaissement d'un montant de 10,5 MUCE au titre du chapitre 95, correspondant à trois douzièmes des crédits inscrits à ce chapitre pour l'exercice

budgétaire de 1979 ». Il nie donc l'existence d'une double limite et exclut la possibilité de virements en régime de douzièmes provisoires. (75).

La demande d'aide en faveur des populations victimes des événements du Cambodge. — Le 29 avril 1980, la Commission, désireuse de pouvoir accorder cette aide pour 20 MUCE, transmet, fidèle à sa thèse juridique, une nouvelle demande de virement du chapitre 92 au profit du chapitre 95. Certaines délégations estiment que la solution *ad hoc* retenue par le Conseil le 5 février 1980 en faveur des réfugiés afghans ne peut plus être retenue pour le cas du Cambodge, car en raison de l'envoi par la Commission de sa nouvelle proposition budgétaire pour 1980, les disponibilités de l'article 950 sont limitées à 15 MUCE (75), dont 10 ont déjà été dépensés en faveur des réfugiés afghans. En définitive, le Conseil, le 13 mai 1980, prend une décision créant la notion juridique nouvelle de « prélèvement », en arrêtant le texte suivant : « Compte tenu de l'urgence et en attendant l'arrêt du budget de 1980, le Conseil invite la Commission à prélever provisoirement les 20 MUCE en question sur le chapitre 92. Cette situation sera régularisée dès que le budget de 1980 sera arrêté. Cette situation ne peut pas être considérée comme un précédent » (76).

Le Parlement, quant à lui, le 23 mai 1980, se prononce comme suit : « Le Parlement européen reconnaît l'urgence nécessaire pour la Communauté d'octroyer une aide supplémentaire aux populations victimes des événements du Cambodge, afin d'éviter la rupture des approvisionnements pendant

(75) Dans l'exposé des motifs de sa décision du 13 février 1980, le Parlement demande même à la Commission de retirer sa proposition de virement et d'introduire une demande de douzièmes supplémentaires au chapitre 95. Il précise qu'il accepte cette demande par « anticipation », afin de ne pas retarder l'octroi de l'aide. De fait, la Commission n'introduira jamais une demande nouvelle, bien au contraire, elle maintiendra sa thèse juridique. A noter également, dans la décision du Parlement du 13 février 1980, l'usage particulier de la terminologie de « décaissement ».

Le 23 mai 1980, le Parlement, par contre, reconnaît l'existence d'une double limite, la seconde étant constituée par la « nouvelle proposition budgétaire » de la Commission du 29 février 1980, 15 MUCE, qui ne permet pas d'imputer les dépenses au chapitre 95.

(76) Le 30 juin 1980, le président du Conseil fait observer au président du Parlement que ce dernier a bousculé la procédure d'autorisation de douzièmes provisoires, puisque celle-ci doit commencer, conformément aux dispositions de l'article 8, alinéa 4 du règlement financier du 21 décembre 1977, par une décision du Conseil prise à la demande de la Commission et qu'aucune de ces deux conditions préalables n'était remplie le 23 mai 1980. Le président du Conseil se déclare pourtant également soucieux d'octroyer aussitôt que possible ces aides d'urgence aux populations victimes de catastrophes.

les mois d'été ; il autorise une dépense supplémentaire d'un montant de 20 MUCE par le biais du déblocage d'un douzième provisoire supplémentaire des crédits inscrits au chapitre 92 du budget de l'exercice 1979 » (76).

La Commission est donc mise dans une situation extrêmement délicate, en sa qualité d'exécutif budgétaire. Elle constate d'abord qu'il n'est pas nécessaire, au vu de la consommation des crédits et des perspectives, de faire appel au douzième supplémentaire préconisé par le Parlement, et décide d'imputer provisoirement le montant de cette aide au chapitre 92, tout en prévoyant que ce montant sera inséré dans la lettre rectificative 1/80 au titre de l'article 950, afin qu'il puisse être procédé à la réimputation comme prévu par l'autorité budgétaire.

La demande d'aide au Zimbabwe. — Le 13 mai 1980, la Commission demande encore, selon la même procédure, qu'une aide au Zimbabwe de 8 MUCE soit débloquée. Le 23 mai 1980, le Parlement prend la même décision que pour l'aide au Cambodge, tandis que le Conseil, le 17 juin 1980, prend également la même décision que pour l'aide au Cambodge (77), ce qui représente les mêmes inconvénients pour la Commission.

La gestion des crédits du FEOGA/Garantie. — Rappelons, enfin, ce que nous avons dit plus haut, à savoir que le 7 mai 1980 la Commission demande des virements au sein du FEOGA/Garantie au profit des marchés du vin d'une part, des fruits et légumes d'autre part, par prélèvements sur les marchés des céréales et du sucre. Le Conseil, le 9 juin 1980, n'approuve pas la proposition de virements de la Commission, mais prend la décision suivante : « Aux fins des imputations prévues par les dispositions de l'article 97 du règlement financier, la Commission effectue — en fonction des besoins et sous réserve que le montant total des moyens disponibles pour le FEOGA/Garantie dans le cadre du régime des douzièmes provisoires, compte tenu des dépenses autorisées par l'article 1, soit respecté — les ajustements entre chapitres s'avérant nécessaires et découlant de l'application de la réglementation relative aux secteurs en question ». L'article 1, qui vient d'être cité, indique, chapitre par chapitre, les dépenses autorisées pour le montant de 767 MUCE, qui fait l'objet des douzièmes supplémentaires accordés. Ce texte, peu limpide, permet en fait à la Commission de faire face à ses obligations dans le domaine de la politique de garantie des marchés agricoles. Quant au Parlement, le 27 juin 1980, il vote une résolution dont nous avons déjà parlé à propos des douzièmes supplémentaires, mais qui comporte un élément nouveau. Pour la première fois, il se déclare officiellement opposé à la possi-



bilité de procéder à des virements durant le régime des douzièmes provisoires. Les tenants de la thèse du « vide juridique » obtiennent gain de cause, puisque le Parlement : « § 7 : ne saurait approuver les virements proposés par la Commission, parce que le règlement financier ne prévoit, en aucune manière, la possibilité d'effectuer des virements dans le cadre du système des douzièmes provisoires ».

Les demandes de reports non automatiques, la part des institutions

Le 16 mars, la Commission introduit une demande de 13 reports non automatiques : 9 pour elle-même, 3 pour le Conseil et 1 pour le Comité économique et social, en application de l'article 6 § 3 du règlement financier (modifié par l'article 1^{er} § 1 du règlement n° 1252/79 du 25 juin 1979 (77)).

Les tenants de la thèse du « vide juridique » affirment qu'« aucun report de crédits de l'exercice antérieur ne peut être effectué aussi longtemps que n'a pas été arrêté un budget sur lequel ces crédits peuvent être reportés ». Ils estiment donc que « tout crédit disponible en fin d'exercice ne peut être utilisé que lorsque des engagements contraignants contractés au cours de l'exercice précédent exigent un paiement immédiat ». Après avoir constaté que dans la plupart des cas les demandes de la Commission ne répondent pas à cette condition, ils demandent à celle-ci de les retirer et de présenter à nouveau celles qui satisfont à cette exigence.

Après l'avoir emporté en commission des budgets le 21 mai, cette thèse est battue en séance plénière le 23 mai, puisque le Parlement vote une résolution où après être parti des mêmes prémices, il conclut : « § 3. charge sa commission des budgets d'examiner la liste avec la Commission et de transmettre son avis au Conseil avant le 31 mai 1980 ». En définitive, la commission des budgets, le 23 mai 1980, donne un avis favorable à huit des treize

reports, et son président en informe le président de la Commission le 13 juin. De fait, le Conseil, qui a le dernier mot (78), ne prend pas de « décision contraire » le 29 mai 1980 à l'égard de onze des reports, sept pour la Commission et ceux demandés par le Conseil et le Comité économique et social. Malgré ces joutes juridiques, la Communauté pourra donc exécuter quelques reports durant les sept derniers mois de l'année.

Le versement des ressources propres durant le régime des douzièmes provisoires

Ainsi, le 14 décembre 1979, la Commission appelle les ressources propres provenant de la TVA en application de l'article 10 § 3, 4^e alinéa du règlement n° 2891/77 du 19 décembre 1977, sur la base du projet de budget pour l'exercice 1980 adopté par le Conseil le 23 novembre 1979.

Les Etats membres rejettent la thèse de la Commission et effectuent mensuellement, depuis janvier 1980, des versements correspondant au douzième, soit des ressources propres provenant de la TVA, soit des contributions financières basées sur le PNB inscrites au budget 1979 (pour l'Allemagne, l'Irlande et le Luxembourg) en rappelant que cette solution ne préjuge pas les conséquences juridiques du rejet par le Parlement du projet de budget 1980 et la base retenue pour les mois ultérieurs.

Les 15 janvier et 10 mars 1980, la Commission redemande aux Etats membres d'effectuer les versements sur la base du projet de budget 1980 et les prie de fixer les raisons de leur position. Ces deux appels restent sans réponse. Le Conseil ayant adopté, le 20 juin 1980, le nouveau projet de budget pour l'exercice 1980, la Commission invite les Etats membres, le 24 juin, à régulariser leurs versements sur cette base dès le 1^{er} juillet 1980, sans que cette demande remette en cause sa propre thèse formulée les 14 décembre 1979, 15 janvier et 10 mars 1980.

Les Etats membres acceptent de procéder au versement des ressources propres sur la base fixée par la Commission (78).

A noter que le 4^e alinéa de l'article 204/CEE qui se lit ainsi : « Les décisions visées aux deuxième « et troisième alinéas (59) prévoient les mesures « nécessaires en matière de ressources pour l'application du présent article », n'a pas été appliqué, car il n'a pas été jugé nécessaire de disposer de moyens supplémentaires.

(77) L'article 6 § 3 du règlement financier se lit ainsi : « § 3. Pour les crédits visés au paragraphe 1 sous b), « c'est-à-dire les crédits non engagés au 31 décembre), « la Commission soumet au Conseil et transmet à l'Assemblée, au plus tard le 21 avril, les demandes de report « de crédits dûment justifiées, présentées par l'Assemblée, le Conseil, la Cour de justice, la Cour des comptes « et par elle-même.

« Dès réception de la demande de report de crédits, « le Conseil consulte l'Assemblée qui rend son avis en « temps utile, à savoir dans un délai qui normalement « ne peut excéder quatre semaines à compter de la date « de réception de la demande d'avis émanant du Conseil.

« Si le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, n'a pas « pris de décision contraire dans un délai de six semaines à compter de la réception de la demande de report « de crédits, le report de crédits est réputé approuvé ».

(78) Pour la première fois, semble-t-il, le Conseil accepte de reconnaître l'existence de la double limite.

L'appréciation sur la première expérience d'application du régime des douzièmes provisoires

L'application du régime des douzièmes provisoires a été l'occasion de graves divergences d'interprétation qui ont produit un étonnant désordre juridique, qui fera très certainement l'objet de nombreuses analyses de la doctrine dans les années à venir. Pour l'heure, il apparaît nécessaire de profiter de la prochaine révision triennale du règlement financier, en application de son article 107, pour préciser certaines motions : conséquences d'une absence de budget en cas de rejet du projet de budget sur le plan de la procédure budgétaire, durée du régime des douzièmes, détermination de la double limite et recours aux virements (79).

V. — L'analyse du budget 1980

Au cours de cette cinquième et dernière partie, nous chercherons à donner rapidement une analyse sur les quatre thèmes suivants : structure des dépenses, structure des recettes, effectifs et novations juridico-budgétaires.

LA STRUCTURE DES DEPENSES EN 1980

Une analyse du budget pour 1980 en crédits pour engagements montre que la part des dépenses de la garantie agricole va en diminuant, de façon certes limitée, mais constante, puisque de 69,4 % en 1977, elle est passée à 68,5 % en 1978 et à 67,3 % en 1979, pour atteindre 66,3 % en 1980. Pourtant, les crédits pour 1980, 11 486 MUCE (sans le secteur de la pêche : 50 MUCE), sont en augmentation de 1 068 MUCE, soit + 10,3 % par rapport à 1979. Il est vrai que depuis quatre ans l'augmentation était chaque année d'environ 23 %.

Par rapport à 1979, nous pouvons relever plusieurs éléments de maîtrise dans la politique agricole commune : diminution des MCM, qui passent de 708 MUCE à 276 MUCE, et augmentation de la taxe de coresponsabilité sur le lait, qui rapporte 120 MUCE en plus. Toutefois, la conjoncture, caractérisée notamment par un accroissement de la production dans la plupart des secteurs, conduit à augmenter les crédits de 1 712 MUCE, et la hausse

des prix de campagne 1980-1981 entraîne une dépense supplémentaire de 150 MUCE. Relevons encore trois importantes mesures connexes : la suppression de l'aide directe pour le lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des animaux autres que les veaux (— 400 MUCE), l'instauration d'une prime à la vache allaitante (+ 108 MUCE) et le démarrage de l'organisation commune du marché de la viande ovine (+ 50 MUCE).

En contrepartie, les crédits d'engagement des fonds structurels augmentent : fonds régional (1 165 MUCE), fonds social (909,5 MUCE), FEOGA/Garantie (447,7 MUCE) et bonifications d'intérêts (200 MUCE) dans le cadre du SME, puisqu'ils passent de 15,4 % en 1979 à 15,8 % en 1980. A noter, toutefois, que si la Commission avait proposé dans sa nouvelle proposition budgétaire, rectifiée le 6 juin 1980, une avance de 300 MUCE à la Grande-Bretagne au titre des sommes qu'elle doit recevoir pour cette année-là, le Conseil l'a refusée. Les versements à la Grande-Bretagne, au titre du mécanisme financier et au titre des mesures supplémentaires, n'apparaissent donc pas dans le budget pour 1980, si ce n'est sous la forme de p.m.

LA STRUCTURE DES RECETTES EN 1980

Les ressources propres traditionnelles prévues dans le budget pour l'exercice 1980 s'élèvent à 1 719,2 MUCE pour les prélèvements agricoles, 504,5 MUCE pour les cotisations sucre et isoglucose et 5 667,8 MUCE pour les droits de douane. Par rapport aux réalisations de l'exercice 1979 nous relevons des augmentations respectives de 2,5, 8,5 et 9,2 %. Le faible accroissement des prélèvements résulte d'une hypothèse de stabilisation à la hausse des prix mondiaux des céréales dont le redressement à partir de mai-juin 1979, conjugué à une diminution quantitative des importations, est à l'origine de la réduction de 10,4 % des perceptions de l'année 1979. Cette régression faisait suite à une année de stabilité qui avait elle-même été précédée par une forte expansion des perceptions à partir de 1975.

Le taux d'accroissement retenu pour les droits de douane tient compte du démarrage en 1980 des réductions tarifaires négociées dans le cadre du GATT. Les perceptions ont fortement augmenté en 1979 (+ 18,2 %) en raison de l'accroissement des importations en valeur, en provenance de pays tiers, de produits supportant un haut niveau de tarif : produits chimiques (+ 23 %), matériel de transport (+ 17 %) et articles manufacturés (+ 22 %). Bien qu'à l'exception des années 1975 et 1978, les droits de douane aient suivi une évolution ascendante,

(79) D'autres points devront être précisés, que nous n'avons pas signalés en raison de leur caractère très technique : distinction entre les douzièmes supplémentaires en engagement et en paiement, fractionnement ou non des douzièmes.



un taux d'accroissement comparable n'a été observé qu'en 1976.

En 1980, tous les Etats membres verseront les ressources propres provenant de la TVA alors que trois d'entre eux, bénéficiant d'une dérogation, avaient continué à verser en 1979 des contributions basées sur le PNB. Toutefois, les Etats membres ayant, malgré les demandes de la Commission, effectué les versements afférents aux six premiers mois de 1980 sur la base des montants inscrits au budget 1979, une première régularisation est intervenue le 1^{er} juillet 1980 suivie le 1^{er} août par un apurement définitif sur la base des sommes inscrites au budget de l'exercice 1980. Ces ressources sont estimées à 7 151,03 MUCE résultant d'un taux de 0,7216% représentant une augmentation de 1,6% par rapport au montant estimé en 1979 sur la base de l'assiette TVA des neuf. Par ailleurs, outre les recettes diverses évaluées à 182 MUCE, les recettes de la Communauté incluront le solde excédentaire de l'exercice 1979 (458,6 MUCE) résultant d'annulations de crédits et d'une sous-estimation des prévisions de recettes.

En définitive les recettes votées se présentent de la façon suivante :

RECETTES DU BUDGET 1980		
Catégorie de recettes	en MUCE	en %
Droits de douane (a)	5 667,8	36,14
Prélèvements agricoles (b)	1 719,2	10,96
Cotisations sucre et Isoglucose (c)	504,5	3,22
Ressources propres traditionnelles (d) = (a + b + c)	7 891,5	50,32
Ressources provenant de la TVA (e)	7 151,03	45,6
Total des ressources propres (f) = (d + e)	15 042,53	95,92
Recettes diverses (g)	181,98	1,16
Excédent disponible de l'exercice précédent (h)	458,587	2,92
Total des recettes (i) = (f + g + h)	15 683,097	100

LES EFFECTIFS ACCORDES AUX INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES POUR 1980

L'autorité budgétaire a accordé 666 emplois supplémentaires aux « tableaux des effectifs » des institutions de la Communauté, soit une augmentation de 4,1%, selon la ventilation suivante :

- la Cour des comptes a obtenu 45 emplois supplémentaires (17 A, 3 L/A, 10 B, 14 C et 1 D), soit une augmentation de 21% ;
 - la Cour de justice a obtenu 52 emplois supplémentaires (6 A, 25 L/A, 6 B, 12 C et 3 D), soit une augmentation de 16,7% ;
 - l'Office des publications a obtenu 28 emplois supplémentaires (17 B, 6 C et 5 D), soit une augmentation de 11,8% ;
 - le Parlement a obtenu 217 emplois supplémentaires (38 A, 10 L/A, 34 B, 81 C et 54 D), soit une augmentation de 10,3% ;
 - le Comité économique et social a obtenu 14 emplois supplémentaires (1 A, 5 L/A, 4 B, 3 C et 1 D), soit une augmentation de 4,3% ;
 - la Commission a obtenu 305 emplois supplémentaires (60 A, 54 L/A, 54 B, 107 C et 30 D), soit une augmentation de 3,6% ;
- en ce qui concerne ses effectifs de recherche, il y a eu une diminution de 6 emplois A, de 36 emplois C et de 9 emplois D et une augmentation de 4 emplois B, soit une diminution de 1,7% ;
- le Conseil a obtenu 52 emplois supplémentaires (8 A, 6 B, 22 C et 16 D), soit une augmentation de 3,4%.

Pendant longtemps, une opinion généralement répandue voulait que le Parlement fût beaucoup plus ouvert que le Conseil à l'attribution d'emplois supplémentaires à la Commission. Cette vue des choses est largement une légende, ainsi que le montre le tableau suivant. Rappelons ici qu'en raison d'un accord passé le 21 avril 1970, le Conseil et le Parlement se sont reconnus mutuellement la faculté d'arrêter leur propre « tableau des effectifs ».

Certains termes nécessitent une explication. Il faut entendre par :

- « demande de l'institution », le nombre d'emplois nouveaux demandés par l'institution pour son « tableau des effectifs ». Ne sont pas prises en considération les demandes de revalorisation d'emplois ;
- « accord du Conseil », la position prise par le Conseil en première lecture, mais également en seconde lecture, sur la base des amendements proposés par le Parlement lors de sa première lecture ;
- « décision finale du Parlement », le vote du Parlement lors de son vote final, c'est-à-dire le nombre d'emplois supplémentaires inscrits au tableau des effectifs du budget annuel des institutions ;
- pour le budget de 1979 : « position du Parlement », correspond aux amendements votés en première lecture par le Parlement, puis repropoés par la commission des budgets du Parle-

DEMANDE ET OCTROI D'EFFECTIFS SUPPLEMENTAIRES DE 1977 A 1980

Budget de	Etapas de la procédure budgétaire	Commission (fonctionnement)		Cour de justice		Cour des comptes (*)		Comité économique et social	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1977	Demande de l'institution	484	100	16	100	0	100	5	100
	Accord du Conseil	271	56,0	11	68,7	0	—	3	60
	Décision finale du Parlement	271	56,0	11	68,7	0	—	3	60
1978	Demande de l'institution	641	100	21	100	129	100	15	100
	Accord du Conseil	210	32,7	13	61,9	129	100	6	40
	Décision finale du Parlement	330	51,4	13	61,9	129	100	10	66,6
1979	Demande de l'institution	521	100	53	100	86	100	17	100
	Position du Parlement	438	84,0	27	50,9	73	84,8	18	105,8
	Décision finale	202	38,7	27	50,9	50	58,1	10	58,8
1980	Demande de l'institution	886	100	85	100	45	100	24	100
	Accord du Conseil	305	34,5	52	61,2	23	51,1	14	58,3
	Décision finale du Parlement	305	34,5	52	61,2	45	100	14	58,3

(*) Commission de contrôle en 1977.

ment lors de la seconde lecture, mais non votés en raison de la crise budgétaire de décembre 1978-avril 1979. Dès lors, « décision finale », correspond à la position prise par le Conseil lors de sa seconde lecture, position qui était plus ouverte que celle prise par lui lors de sa première lecture (80) ;

- pour le budget de 1980 : à la suite du rejet du budget de 1980 par le Parlement le 13 décembre 1979, la position du Conseil, le 23 novembre 1979, deviendra celle du Parlement lors de ses votes du 27 juin et du 9 juillet 1980 (81).

LES NOVATIONS JURIDICO-BUDGETAIRES EN 1980

Le budget pour l'exercice 1980 ne comporte pas de novations juridiques. En effet, le Conseil et le Parlement n'ont pas pu se mettre d'accord sur la création d'une deuxième partie au budget, consacrée à l'activité emprunt-prêt. Le Parlement, qui était favorable à la proposition de la Commission

du 15 juin 1978, et qui avait fait de cette budgétisation une des conditions du rejet du budget le 13 décembre 1979, n'a pas poursuivi le combat qu'il menait avec le Conseil (82), lequel refusait de donner une suite à la proposition de la Commission. Cette affaire reste ouverte et ne manquera pas d'être un des points de discussion durant la procédure pour l'établissement du budget 1981, puisque la Commission, dans son avant-projet de budget, a pour la troisième fois prévu cette deuxième partie.

Pour ce qui est de la budgétisation du Fonds européen de développement (FED), le Parlement a également renoncé à en demander la budgétisation

(82) Le 27 juin 1980, le Parlement n'a pas accepté un projet d'amendement (1) de M. Dankert, où l'on pouvait lire : « Dans les commentaires en face de l'annexe III « (intitulée « opérations d'emprunts et de prêts »), il convient d'inscrire la déclaration suivante : « l'autorité budgétaire s'engage ainsi à terminer favorablement son examen des propositions de la Commission portant modification du règlement financier en ce qui concerne la budgétisation des opérations d'emprunts et de prêts avant la fin de la procédure budgétaire pour l'exercice 1981 ».

Les groupes du parti populaire européen, libéral et démocratique et démocrate européen de progrès s'y sont opposés ou se sont abstenus, n'avait-il semblé (il n'y eut point de vote nominal). Pourtant, la commission des budgets s'y était déclarée favorable par 23 voix pour, 2 contre et 2 abstentions, le 24 juin.

(80) Voir note (5).

(81) La commission des budgets du Parlement avait pourtant accepté, le 24 juin 1980, un amendement de M. Dankert, par 18 voix pour, 2 contre et 6 abstentions, créant 203 emplois nouveaux.



(83), si bien que dans le budget pour 1980, la seule trace qui subsiste de cette affaire est que les chapitres 90 et 91 ne font pas l'objet d'une nomenclature et sont réservés à une ultérieure budgétisation.

Dans le domaine de l'exécution du budget, celui de l'exercice 1980 ne comporte pas non plus de novations puisque « la formule magique » à inscrire dans les commentaires, comme y avait songé M. Bangemann, rapporteur général pour le budget 1979, n'a pas été reprise (84). De même, une tentative d'inscrire dans le budget un commentaire à propos du rôle des comités dits de gestion, n'a finalement pas été retenue par le Parlement (85).

A relever, enfin, qu'en marge de la procédure budgétaire s'est déroulée une discussion autour de la « proposition de la Commission relative à une décision en matière de contribution à accorder à la CECA en charge du budget général des Communautés ». Nous avons déjà évoqué, plus haut, ce point plusieurs fois. Rappelons ici que le chapitre 54, qui a été ouvert à ce propos, n'a été doté que d'un p.m. La résolution, annexée au rapport de Mme Hoff, proposait, d'une part, que l'inscription d'un crédit au chapitre 54 du budget général constitue « une base juridique suffisante pour le transfert des crédits budgétaires à la CECA » et, d'autre part, que soit rejetée la « proposition de la Commission

(83) Le 27 juin 1980, le Parlement n'a pas accepté un projet d'amendement (I) de M. Dankert, créant une nomenclature complète pour le FED et ajoutant les observations suivantes dans les commentaires : « en créant « la structure budgétaire, dans le budget de la Communauté, destinée au Fonds européen de développement » (FED), l'autorité budgétaire s'engage ainsi à budgétiser « pleinement le FED dès l'entrée en vigueur du sixième « FED ». Les groupes du parti populaire européen, libéral et démocrate européen de progrès s'y sont, en effet, opposés ou se sont abstenus, m'avait-il semblé (il n'y eut point de vote nominal). Pourtant, la commission des budgets du Parlement s'y était déclarée favorable à une très large majorité, le 24 juin (18 voix pour, 3 contre et 8 abstentions).

(84) Voir note (5).

(85) Le 27 juin 1980, le Parlement a rejeté (les groupes du parti populaire européen, libéral et démocrate européen de progrès y ayant été opposés, m'avait-il semblé, car il n'y eut pas de vote nominal), le projet d'amendement (I) suivant établi par M. Dankert : Incorporer les observations suivantes au sujet de la section III « Commission » : « l'autorité budgétaire, vu « l'article 205 du traité, convient ainsi que tout nouveau « comité de gestion institué dans le contexte de nouvelles politiques communautaires ou tout comité existant, tant dans le contexte de la révision régulière de certaines politiques, n'exerce qu'un rôle purement consultatif et ne doit en aucun cas empiéter sur la responsabilité exclusive de la Commission en matière d'exécution du budget ». La commission des budgets du Parlement avait pourtant approuvé ce texte à l'unanimité le 24 juin (23 voix pour et 2 abstentions).

de prévoir une décision du Conseil comportant un article dans lequel les transferts seraient encore une fois décidés, étant donné qu'une telle décision est superflue dès que le budget 1980 a été définitivement et valablement arrêté ». Le 11 juillet, le Parlement n'a pas voté le projet de résolution précisément sur ces deux points (86). Les défenseurs de la thèse selon laquelle le budget est la base suffisante pour son exécution ont donc, ce jour-là, subi une défaite importante.

Notons encore que, lors de la procédure budgétaire, les trois institutions concernées ne sont pas parvenues à un accord sur la classification des dépenses en dépenses obligatoires (DO) et dépenses non obligatoires (DNO) des lignes dotées de crédits. La Commission, qui avait proposé de classer en DNO certaines dépenses du FEOGA/Orientation, n'a pas été suivie par le Conseil qui a finalement obtenu gain de cause. De même, le Parlement s'est efforcé de transformer de DO en DNO le classement de toutes les dépenses du FEOGA/Orientation, les dépenses de l'aide alimentaire, les bonifications d'intérêts dans le cadre du système monétaire européen et les versements au profit de la Grande-Bretagne, mais a renoncé à obtenir satisfaction. Sur ce même thème, il faut savoir que le Parlement veut remettre en cause l'accord intervenu en décembre 1977 à propos de l'application des articles 203/CEE et autres tant aux crédits pour engagements qu'aux crédits pour paiements, en ce sens qu'il estime que l'accord ne doit pas s'appliquer aux crédits pour engagements.

La plus longue procédure budgétaire de l'histoire de la Communauté a eu trois résultats tangibles. Elle a produit un budget qui n'est pas un chef-d'œuvre, mais elle a pourtant permis au Parlement d'affirmer ses pouvoirs budgétaires, et elle a rendu surtout sensible aux peuples et aux institutions de la Communauté européenne l'acuité du problème des dépenses de la garantie des marchés agricoles et plus précisément des dépenses communautaires résultant des surplus agricoles. La prise de conscience à ce sujet est désormais générale, sérieuse et parfois douloureuse. Relevons ce que disait sur ce thème M. Tugendhat, commissaire au budget, lors du débat du 26 juin 1980 : « Depuis le « mois de décembre dernier, depuis le temps où « des résolutions auxquelles le nom de notre rap-

(86) Se sont exprimés contre — m'a-t-il semblé, car il n'y a pas eu de vote nominal — les groupes du parti populaire européen, libéral et démocrate européen de progrès.

« porteur (M. Dankert) est associé, ont été votées, « lorsque des discours sur l'équilibre, ou plutôt le « déséquilibre du budget ont été prononcés, nous « avons constaté une grande évolution des attitudes « dans la Communauté, et la nécessité de contrôler « les dépenses agricoles est maintenant reconnue « clairement, beaucoup plus largement qu'à ce « temps-là. Quand, pour la première fois, j'entrais « dans la Commission, au cours des premiers jours « de celle-ci, j'avais l'impression que nous étions « une voix criant dans le désert quand nous par- « lions de la nécessité de restreindre les dépenses « agricoles afin de préserver et de protéger la poli- « tique commune agricole, et pour permettre le « développement de nouvelles, mais également « différentes. Après les élections directes, j'ai eu le « sentiment qu'une voix nouvelle, et plus forte, « s'était jointe à la nôtre, mais maintenant je sens « que nos deux voix, le message que nous portons « et les points de vue qui ont été si éloquemment « exprimés au Parlement avant Noël sont entendus « beaucoup plus clairement et dans une sphère « beaucoup plus large de la Communauté. Nous « voyons ce qui est arrivé à Venise. Nous entendons « les discours des chefs de Gouvernement. Nous « notons — et la Commission remarque avec « une immense satisfaction — et nous donnons une « grande importance au mandat que nous avons « reçu d'examiner l'ensemble des problèmes de « financement de la Communauté ».

Désormais, tout événement de nature budgétaire va être apprécié dans la perspective de l'exa-

men des finances publiques communautaires qui doit intervenir l'année prochaine ; toute initiative nouvelle importante dans le domaine financier devra attendre que cet examen ait eu lieu pour trouver sa solution. Rappelons les termes du mandat qui est confié à la Commission et qu'elle doit remplir avant la fin du mois de juin 1981 : « (mandat « confié à la Commission, à remplir avant la fin du « mois de juin 1981 : l'examen portera sur le déve- « loppement des politiques communautaires sans « mettre en question ni la responsabilité financière « commune pour ces politiques qui sont financées « par des ressources propres à la Communauté, ni « les principes de base de la politique agricole « commune. En tenant compte des situations et « intérêts de tous les Etats membres, cet examen « aura pour but d'éviter que des situations inaccep- « tables se présentent de nouveau pour l'un quel- « conque d'entre eux » (87).

Il s'agit d'un grand examen, d'un examen vital. Les décisions du 30 mai 1980 n'ont rien résolu, elles ont seulement accordé à la Communauté le temps de réfléchir. Cette réflexion devra être une œuvre commune. Elle devra se transformer le plus rapidement possible en un arsenal de décisions afin de réaliser les modifications qui s'imposent pour rendre plus communautaire la Communauté.

(87) Voir *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 158, page 1, du 27 juin 1980 : conclusions du Conseil du 30 mai 1980 concernant la contribution britannique au financement du budget communautaire.



LA FIXATION DES PRIX AGRICILES POUR 1980/1981

Pierre BAUDIN

*Président du Groupe « Europe » de l'Association
Nationale des Docteurs en Sciences Economiques*

...où le temps des otages...

Au-delà de certaines constantes que l'on retrouve en chaque marathon agricole, il existe des traits spécifiques qui les identifient les uns par rapport aux autres. Celui de 1980 est essentiellement caractérisé par la notion d'interdépendance ; il ne peut se comprendre et s'apprécier qu'en fonction de la connaissance, d'une part, des événements qui ont précédé le marathon de 1980 et même celui de 1979 et, d'autre part, des dossiers qui ont été conduits de concert avec celui des prix agricoles. L'enchaînement temporel des dossiers constitue la preuve, si besoin en était, que les marathons antérieurs n'ont pas apporté de solutions réelles aux problèmes inscrits à leur ordre du jour. L'enchaînement concomitant de dossiers apparemment étrangers aux seuls problèmes traditionnels agricoles constitue la preuve de l'interdépendance des questions européennes et de la nécessité, sinon de la volonté, de les traiter globalement et d'étendre ainsi le domaine des questions abordées. Le dossier des prix pour 1980/81 doit donc être examiné comme s'inscrivant dans la suite des propositions de la Commission du 19 mars 1979 en matière de structures, dans celle des décisions de prix 1979/80 et dans celle de la communication de la Commission au Conseil du 29 novembre 1979 relative à l'aménagement de la politique agricole commune en vue d'un meilleur équilibre des marchés et d'une rationalisation des dépenses. Le dossier prix 1980/81 doit aussi être apprécié en fonction de l'évolution du dossier de la contribution du Royaume-Uni au budget communautaire et, à un niveau moins important, en fonction du problème de la viande ovine. Afin de préserver la clarté de ce bref article de synthèse, le problème de la contribution du Royaume-Uni ne sera traité ici qu'incidemment et non pas en tant que tel.

Le 2 avril 1979, la Commission présentait ses propositions en matière de politique des structures agricoles, elles accompagnaient les propositions de la Commission en matière de prix pour 1979/80. Celles-ci, on s'en souvient, consistaient en une reconduction pure et simple des prix, exprimés en ECUS, de la campagne 1978/79. En fait, le Conseil n'a pas suivi la Commission et a décidé une hausse uniforme des prix, exprimés en ECUS, de 1,5% (1). Alors que l'on croyait le rideau retombé sur ce marathon après les décisions du Conseil du 22 juin 1979, la Commission, par un acte politique inhabituel, se dissociait des décisions prises par le Conseil. L'initiative appartenait donc à M. Gundelach, Vice-Président de la Commission, plus particulièrement chargé des questions agricoles, et c'est

(1) Voir P. BAUDIN. « La fixation des prix agricoles en 1979/80 » in *Revue du Marché Commun* n° 229, septembre 1979, pp. 366 à 382.

ainsi que le 29 novembre 1979, la Commission présentait au Conseil une communication sur l'aménagement de la politique agricole commune en vue d'un meilleur équilibre des marchés et d'une rationalisation des dépenses. Ces propositions comprenaient, notamment, un ensemble de mesures pour le lait qui impliquaient une nouvelle politique en matière de co-responsabilité et une politique plus cohérente dans le domaine des matières grasses et des protéines animales et végétales, un régime révisé pour le sucre et l'isoglucose et certains ajustements des régimes applicables à la viande bovine, au seigle et aux amidons. L'adoption et la mise en œuvre de toutes ces mesures auraient représenté pour le budget communautaire un bénéfice de l'ordre de 840 millions d'unités de compte européennes. Mais le Conseil n'a pas voulu suivre la Commission dans ses propositions et, une fois de plus, selon une technique qui lui est chère, a voulu lier ce dossier aux décisions de prix 1980/81. En riposte, M. Gundelach, et avec lui la Commission, proposaient pour la campagne 1980/81, une hausse des prix agricoles exprimés en ECUS de l'ordre de 2 à 3,5 % selon les produits et de 1,5 % pour le lait, le sucre et la viande bovine. Ce rappel historique est absolument nécessaire pour comprendre les propositions de la Commission ; car JAMAIS celle-ci, en présence de l'actuelle situation économique générale, n'aurait présenté une hausse de prix aussi faible si le Conseil avait eu la volonté politique de s'attaquer vraiment aux problèmes des déséquilibres des marchés et, en tout premier lieu, à celui du marché laitier. La Commission allait même plus loin en avertissant solennellement le Conseil qu'elle « serait amenée à reconsidérer sa position s'il s'avérait que les débats s'orientaient vers l'agrément des mesures positives, tout en rejetant à plus tard celles qui nécessitent des efforts et du courage mais qui sont indispensables à la survie de la politique agricole commune ».

Cette situation, déjà tendue, allait s'aggraver par suite de la jonction à ce dossier, déjà difficile, du dossier dit de la contribution britannique et de celui de la viande ovine. En ce qui concerne le premier dossier, ainsi que le soulignait M. Emile Noël, Secrétaire Général de la Commission, « l'essentiel des difficultés actuelles avec la Grande-Bretagne n'est pas dû à une inadéquation des ressources propres ni aux particularités du commerce britannique ; le cœur de la difficulté est agricole ! D'une part la Grande-Bretagne dispose d'une agriculture moderne, d'autre part elle consomme les produits qu'elle fabrique si bien qu'elle n'a pas de surplus et ne fait donc pas appel dans ce secteur aux mécanismes communautaires. Par exemple, la contribution de la Grande-Bretagne au FEOGA est d'environ 20 % alors qu'elle n'en retire que 5 à

7 % ». Certes on pourrait rétorquer qu'en entrant dans la Communauté, le Royaume-Uni n'ignorait pas cette arithmétique, et que certaines de ses branches industrielles bénéficieraient d'un large marché pour lequel sa technologie plus avancée lui permettrait de compenser largement ses déséquilibres financiers communautaires. D'autres arguments de ce genre peuvent et ont pu être avancés. Mais, engagée sur ce terrain, la polémique devient oiseuse et dangereuse ; oiseuse, car elle aboutit à des impasses ; dangereuse, car elle réveille des animosités ancestrales dont l'Europe d'aujourd'hui et, a fortiori, celle de demain, n'ont que faire ! Finalement, après une épreuve de force, où l'on a pu apprécier les avantages et les limites des actuelles institutions européennes, le Conseil décidait le 30 mai 1980, à la fois les prix agricoles et mesures connexes pour 1980/81 et la contribution du Royaume-Uni au budget des Communautés. Compte tenu de la complexité de ces questions et de leur éparpillement dans plusieurs documents, l'auteur n'analysera pas successivement, ainsi qu'il en a coutume, les propositions de la Commission et les décisions du Conseil, mais pour chacun des quatre grands axes habituels : mesures agri-monétaires, prix, mesure connexes et mesures socio-structurelles, à la fois les propositions de la Commission et les décisions du Conseil.

I. – Les mesures agri-monétaires

Elles ont été au centre des débats du marathon de 1979, puisqu'elles ont même abouti à retarder l'entrée en vigueur du système monétaire européen. L'ECU a cependant été introduit dans la politique agricole commune le 9 avril 1979 et on a pu poursuivre la démobilisation des montants compensatoires monétaires. Cependant, si le système monétaire européen a contribué à une certaine stabilité en ce domaine, on a enregistré, le 25 septembre 1979, une réévaluation du Deutsche Mark de 2 % et une dévaluation de la couronne danoise de 5 % (2). Une autre dévaluation de la couronne danoise a eu lieu le 30 septembre 1979. Ainsi que le souligne la Commission « ces réalignements des taux de change se sont traduits en des modifications des taux-pivots en ECUS de toutes les monnaies. A leur tour, ces modifications des taux-pivots ont engendré des ajustements des taux représentatifs utilisés dans la politique agricole commune, qui, joints à l'application des franchises

(2) Voir P. BAUDIN et J. VERSTRAETE. « Décisions monétaires et politique agricole commune », in *Europe verte-Notes rapides* n° 3, novembre 1979.



TABLEAU I. — Adaptation des taux représentatifs des différentes monnaies de la CEE, conséquences sur les prix agricoles institutionnels exprimés en monnaies nationales et situation des MCM.

	Date	Adaptation des taux représentatifs	Effets sur les prix institutionnels	Situation des MCM	
				au 1.1.79	au 1.6.80
Allemagne	1. 6.1980	+ 1,151 %	— 1,137 %	+ 10,8	+ 8,8
Bénélux	1. 6.1980	+ 0,188 %	— 0,187 %	+ 3,3	+ 1,7
Royaume-Uni	1.10.1979	— 1,099 %	+ 1,111 %	— 27,0	+ 1,7
	17.12.1979	— 5,000 %	+ 5,263 %		
France	1.10.1979	— 1,035 %	+ 1,046 %	— 10,6	0
	1. 4.1980	— 3,496 %	+ 3,622 %		
	12. 5.1980	— 1,336 %	+ 1,354 %		
Italie	1.10.1979	— 1,121 %	+ 1,133 %	— 17,7	0
	17.12.1979	— 5,038 %	+ 5,305 %		
	12. 5.1980	— 3,523 %	+ 3,652 %		
Irlande	1.10.1979	— 0,976 %	+ 0,986 %	— 2,0	0
Danemark	1.10.1979	— 3,802 %	+ 3,952 %	0	0
	5.12.1979	— 4,628 %	+ 4,852 %		

Source : Prix communs agricoles pour 1980/81. Les conclusions, in « L'Europe verte », n° 11, juin 1980, p. 8.

décidées pour les montants compensatoires monétaires (MCM) positifs, ont permis d'éviter la création de nouveaux MCM ». Mais la franchise mise en vigueur pour les monnaies appréciées est presque épuisée, ce qui signifie qu'à l'avenir, pour ces monnaies, toute modification des taux-pivots entraînera la création de MCM positifs nouveaux. En ce qui concerne les MCM négatifs, l'évolution économique a conduit à une réduction des MCM du Royaume-Uni et, au début de 1980, on pouvait dire que le problème agri-monétaire était surtout centré sur l'obligation politique et la nécessité économique de démobiler les MCM positifs. C'est pourquoi, la Commission proposait, le 7 février 1980, de démobiler de 1 point le MCM applicable en Allemagne et de 0,5 point celui applicable au Benelux.

Mais au cours des discussions du début du mois de mai 1980, le Conseil a décidé, à la demande des gouvernements français et italien, de dévaluer le taux représentatif du franc français de 1,336 % et celui de la lire de 3,523 %, avec effet au 12 mai 1980. Ces deux taux représentatifs étaient donc portés au niveau des taux-pivots respectifs et, par conséquent, les MCM encore applicables en Italie pour les produits concernés se trouvaient supprimés. Toutefois, en ce qui concerne le sucre, l'iso-glucose, les céréales, l'aviculture et le vin, les nouveaux taux représentatifs n'entreront en vigueur qu'au début de la campagne fixée pour ces produits. Pour le porc, la dévaluation du taux représentatif de la lire jusqu'au niveau du taux-pivot est prévue en deux étapes : 12 mai et 1^{er} novembre 1980. Ces adaptations monétaires ont entraîné une hausse

des prix agricoles institutionnels, exprimés en monnaie nationale, de 3,652 % en Italie et de 1,354 % en France. Mais il faut rappeler qu'à la demande du gouvernement français, le Conseil avait déjà, le 1^{er} avril 1980, procédé à une dévaluation du taux représentatif du franc français de 3,496 %, ce qui avait entraîné une hausse des prix agricoles institutionnels, exprimés en francs français, de 3,622 %. Les agriculteurs français, avant même les décisions de prix, avaient donc déjà bénéficié d'une hausse de 5 %, uniquement induite par des ajustements monétaires. Mais ils n'étaient pas les seuls à avoir bénéficié d'une telle mesure, ainsi qu'on peut le constater à l'étude du tableau I qui précise les adaptations des taux représentatifs survenues depuis le 22 juin 1979, date de la fixation des prix pour 1979/80. Ce tableau inclut également les effets de ces adaptations monétaires sur les prix agricoles institutionnels exprimés en monnaie nationale, et les conséquences des décisions agri-monétaires du 30 mai 1980 qui ont consisté à réduire d'un point le MCM applicable en Allemagne, ainsi que l'avait proposé la Commission et de 0,2 point celui du Benelux alors que la Commission avait proposé une réduction de 0,5 point.

Que de chemin parcouru en 18 mois ! Mais aussi que de fragilité dans cette construction ! Entre le 1^{er} juin 1980 et le 14 juillet 1980, les MCM ont reparu en Italie ! Et si les divergences entre les taux d'inflation actuels, comme cela devrait logiquement apparaître, se reflétaient dans des ajustements monétaires, le rocher de Sisyphe devrait une fois

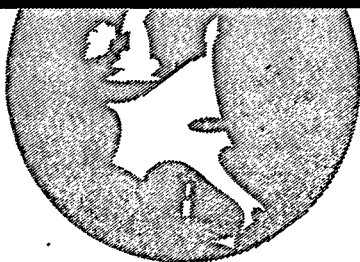
de plus être remonté. Mais le fait politiquement majeur, du point de vue agricole, paraît être, de loin, la suppression des MCM au Royaume-Uni. En effet, cette suppression entraîne, *ipso facto*, la suppression de la marge de manœuvre dont disposait le Royaume-Uni pour demander une faible hausse, voire un gel des prix en ECUS. Dès lors, on peut s'attendre à ce que, logiquement, dès 1981, le Royaume-Uni adopte plus ou moins le comportement de négociation des Etats membres à « monnaie dépréciée » et accepte pour 1981/82 une hausse de prix en ECUS qui pourrait être égale ou même supérieure à 10% ! Une telle situation hâterait la démobilitation des MCM positifs et permettrait une meilleure hiérarchie des prix en fonction des situations de marché. D'ailleurs, faute de bénéficier de cette large possibilité d'action, le Conseil, dans ses dernières décisions de prix, n'a pas pu hiérarchiser les hausses de prix aussi nettement que l'exigeait la situation de certains marchés.

II. - Les décisions de prix

La Commission considère qu'il existe trois contraintes majeures qui limitent sa liberté d'action en matière de prix : la sauvegarde du niveau général des revenus des agriculteurs, la recherche d'un meilleur équilibre de l'offre et de la demande sur certains marchés agricoles et la nécessité de contenir l'accroissement des dépenses budgétaires ; on pourrait ajouter à ces contraintes celle de poursuivre la démobilitation des MCM positifs. Le 7 février 1980, la Commission présentait ses propositions de prix dans un climat politique et économique très difficile. Le Parlement Européen avait rejeté le budget 1980, notamment parce que les dépenses agricoles représentaient près des 3/4 des dépenses de ce projet de budget. Le taux d'inflation augmentait, passant, dans la CEE, de 7,5% en 1978 à 12% à la fin de 1979 et le taux de chômage atteignait 5,5% de la population active de la Communauté. Par ailleurs, si le taux moyen de croissance du produit intérieur brut s'était maintenu en 1979 à 3,3% avec une hausse du revenu réel pour l'ensemble des travailleurs comprise entre 2 et 3%, la hausse des coûts agricoles avait, malgré une hausse de la production, conduit à une baisse moyenne du revenu réel agricole entre 1,5 et 2%. La Commission estimait que la hausse du prix du pétrole, qui avait doublé entre la fin de 1978 et le début de 1980, devrait entraîner une hausse des coûts en agriculture de l'ordre de 3% dont la moitié se ferait sentir en 1980. Enfin, les déséquilibres de

l'offre et de la demande sur certains marchés, et surtout sur le marché laitier, sont devenus intolérables, même si les relèvements des cours mondiaux du sucre et des céréales allègent les dépenses dans ces secteurs. Face à cette situation, la Commission, ainsi qu'on l'a souligné ci-dessus, avait déjà proposé le 29 novembre 1979 un ensemble de mesures de rééquilibrage des marchés ; mais le Conseil voulait discuter conjointement ces propositions avec les propositions de prix que la Commission présenterait.

C'est pourquoi, forte d'une expérience parfois cruelle dans ses relations avec le Conseil, la Commission décidait de proposer une hausse des prix agricoles communs pour 1980/81 différente selon les produits et se situant entre 2 et 3,5%, sauf pour le lait, le sucre et la viande bovine pour lesquels elle était limitée à 1,5%, l'augmentation du prix du lait étant entièrement répercutée sur la partie protéique. La Commission, comme on l'a déjà vu, proposait une démobilitation concomitante des MCM de 1 point en Allemagne et de 0,5 point au Benelux. Ces propositions auraient entraîné une hausse d'environ 0,8% des dépenses alimentaires des ménages de la CEE et d'un peu plus de 0,1% de leurs dépenses totales. Le déséquilibre de certains marchés agricoles et les difficultés budgétaires de la CEE auraient dû conduire, d'après la Commission, à un gel des prix que seule la dégradation des revenus agricoles a écarté cette année. On peut ajouter qu'outre son aspect politiquement insoutenable, un gel des prix aurait empêché une démobilitation des MCM positifs puisque le Conseil, en 1979, s'était engagé à ne pas procéder à une telle démobilitation si elle devait, par ailleurs, entraîner une diminution des prix agricoles en monnaies nationales. Inversement, on pourrait imaginer de donner plus d'importance à la démobilitation des MCM positifs et, pour ce faire, proposer une hausse plus élevée des prix agricoles, quitte à maintenir, ce qui est logique, une hiérarchie dans les hausses de prix en fonction des situations de marché des différents produits. Une hausse de prix supérieure, avec une diminution plus importante des MCM positifs et une diminution plus faible des MCM négatifs, pourrait dans la majorité des cas aboutir à un résultat identique. En fait, cela est inexact ; car, d'une part, cela placerait la barre des prix agricoles à un niveau qui accroîtrait l'écart à combler pour les Etats membres à monnaie dépréciée et, d'autre part, certains Etats membres n'ont pas ou n'ont plus de MCM négatifs. Mais la raison majeure est politique. En effet, l'expérience a prouvé que les Etats membres à MCM négatifs, par le jeu de la démobilitation de leurs MCM en dehors des décisions annuelles de prix, retrouvaient des libertés nationales qui leur permettaient des



manœuvres déloyales. Par exemple, il y a 2 ans, un Etat membre à MCM négatifs a procédé à une forte démobilisation de ses MCM avant les délibérations du Conseil sur les hausses de prix pour la campagne suivante ; ayant ainsi octroyé à ses agriculteurs une hausse de prix importante, l'Etat membre en question a pu, par la suite, demander le gel des prix agricoles et, par le jeu de la règle de l'unanimité dans les décisions du Conseil, imposer la majorité de ses vues à ses partenaires. C'est pourquoi, dans la combinaison subtile entre hausses de prix et démobilisation des MCM, si la rationalité économique exige une démobilisation rapide des MCM positifs, si l'équité suggère une démobilisation parallèle des MCM positifs et des MCM négatifs, l'expérience politique conduit à la conclusion qu'il est nécessaire d'éliminer les MCM négatifs pour pouvoir éliminer plus rapidement les MCM positifs ! En effet, les Etats membres à monnaie dépréciée étant alors placés dans la même position adopte-

ront un comportement semblable à celui déjà décrit au paragraphe précédent.

Le Conseil a, à peu près, suivi la Commission dans ses propositions de démobilisation des MCM positifs, mais il a nettement relevé les hausses de prix proposées par la Commission (cf. Annexe I). Les augmentations de prix en ECUS varient entre 4 % et 7,5 %, sauf pour le seigle, les semences, le beurre et les fromages de garde. La hausse moyenne des prix est de 4,8 % ; si l'on tient compte des démobilisations des MCM, l'augmentation moyenne des prix exprimés en monnaies nationales est de 5,7 %. L'effet sur les prix de détail, variable d'un produit à l'autre, entraînera une hausse inférieure à 0,5 % des dépenses des ménages. Mais il est évident qu'au niveau global la hausse moyenne des prix agricoles ne peut s'apprécier qu'en fonction des hausses nationales des prix agricoles et des taux d'inflation. La Commission a publié, dans cette optique, un tableau intéressant reproduit ici :

TABLEAU II. — Comparaison entre les hausses moyennes nationales des prix agricoles et des taux d'inflation.

	1977/78		1978/79		1979/80		1890/81	
	Hausse moyenne des prix	Taux d'inflation (1)	Hausse moyenne des prix	Taux d'inflation (1)	Hausse moyenne des prix	Taux d'inflation (1)	Hausse moyenne des prix	Taux d'inflation (1)
Allemagne	2,0	3,8	1,8	3,9	0,4	3,7	3,5	4,5
France	6,6	9,1	10,5	9,3	8,7	10,2	6,4	11,0
Italie	10,7	18,9	14,2	13,3	11,5	15,9	9,1	16,7
Pays-Bas	4,0	6,3	2,1	5,3	0,6	4,3	4,4	6,9
Belgique	4,1	6,7	2,2	4,5	0,8	4,9	4,6	4,7
Luxembourg	3,7	1,7	2,2	4,4	0,6	5,8	4,3	6,9
Royaume-Uni	6,4	13,7	10,4	10,3	12,0	14,1	4,7	21,6
Irlande	10,7	13,0	8,8	11,3	1,4	12,9	4,4	14,9
Danemark	4,3	9,2	2,1	9,6	1,3	7,3	4,9	10,2

(1) Le taux général d'inflation est calculé par année calendaire (1977 pour 1977/78 ; 1978 pour 1978/79, etc.).

Sources : « Prix communs agricoles pour 1980/81. Les conclusions », in « L'Europe verte », n° 11, juin 1980, p. 5.

Cependant ce tableau est incomplet. En effet, il ne tient compte que des variations de prix induites par les décisions concernant les prix et les mesures agri-monétaires décidées en mai 1980. C'est pourquoi, il convient de se reporter aussi au tableau I ; on constate alors que la France, par exemple, a bénéficié d'une hausse moyenne des prix agricoles, en francs français, de 4,8 % + 1,4 %, qui correspond aux 6,4 % du tableau II, plus 3,6 % octroyés le 1^{er} avril 1980 et 1 % octroyé le 1^{er} octobre 1979. Il est donc clair que, ainsi que le

déclarait le Président Valéry Giscard d'Estaing, les revenus globaux réels des agriculteurs français ont été maintenus en 1980. Mais qu'en est-il des différents marchés, des différents produits ? Pour mieux apprécier l'impact des décisions de prix à ce niveau, il faut alors, après avoir analysé, ainsi qu'on l'a fait, les mesures agri-monétaires et les décisions de prix, analyser les mesures connexes. En effet, au niveau des produits, elles peuvent très fortement influencer les situations de marché et par là, les revenus agricoles.

III. — Les mesures connexes

Ces mesures sont plutôt techniques ; c'est pourquoi seule la philosophie qui les a inspirées est reprise ici ; les détails techniques sont répertoriés dans l'Annexe II.

a) *Les céréales et les produits amylacés* : la Commission, et avec elle le Conseil, ont poursuivi, cette année, la mise en place du système dit « du silo » qui a notamment pour but d'accroître la fluidité du marché communautaire des céréales aussi bien celui des céréales fourragères (maïs, orge, froment fourrager) que celui des céréales panifiables (froment panifiable, seigle panifiable) ou pastifiables (froment dur). C'est pourquoi, le prix d'intervention de l'orge, du maïs et du froment fourrager est, comme en 1979/80, identique pour ces trois céréales. Les prix indicatifs de l'orge et du maïs sont également identiques ; en revanche, le prix indicatif du froment tendre qui s'applique aussi bien au froment tendre panifiable qu'au froment tendre non panifiable, demeure, comme par le passé, supérieur à celui de l'orge et du maïs, il est calculé à partir du prix d'intervention commun au froment, au seigle, à l'orge et au maïs (155,88 ECUS/t.), auquel on ajoute 15 % pour obtenir le niveau de la référence moyenne du froment panifiable (179,27 ECUS/t.), plus un élément de marché (7,98 %), plus les frais de transport d'Ormes à Duisburg (20,44 ECUS/t.), soit au total 214,01 ECUS/t. Il faut noter que la référence panifiable moyenne sert, dans le système actuel, uniquement à calculer le prix indicatif du froment, qu'il soit panifiable ou non. En revanche, pour calculer le prix de référence du froment panifiable qui est soutenu par des mesures spéciales, mais non obligatoires, d'intervention, il est calculé une qualité panifiable minimale qui est inférieure à la qualité panifiable moyenne pour accroître le nombre de bénéficiaires d'une telle mesure. Cette référence panifiable minimale est établie à partir du prix d'intervention commun (155,88 ECUS/t.), auquel on ajoute 12,39 %, soit au total 175,20 ECUS/t. La Commission avait proposé au Conseil de définir objectivement la qualité moyenne du froment tendre panifiable, tout en soulignant qu'elle n'envisagerait aucun changement du critère de qualité pris en compte lors des actions d'intervention. Le Conseil, probablement dans la crainte de l'assimilation de la qualité minimale à la qualité moyenne, a refusé de définir objectivement la qualité moyenne panifiable. Par ailleurs, il a demandé à la Commission de procéder à une intervention obligatoire pour la qualité minimale pendant les trois premiers mois de la campagne.

En ce qui concerne le seigle, pour lequel existent d'importants stocks d'intervention, la Commission avait proposé de l'incorporer dès 1980/81 dans le système du silo en maintenant le prix d'intervention au niveau de celui de 1979/80 et en adoptant, comme prix indicatif, le prix indicatif commun des céréales fourragères, tout en accordant une bonification pour le seigle panifiable de 7,10 ECUS/t. afin de compenser les conséquences du maintien du prix d'intervention au niveau de celui de 1979/80. Le Conseil a suivi la Commission dans sa proposition de faire entrer réglementairement le seigle dans le système du silo mais a décidé cette insertion en 3 étapes ; en 1982/83 le seigle fera donc pratiquement partie du système du silo. Pour 1980/81, la différence entre le prix d'intervention commun unique pour les céréales fourragères et le prix d'intervention du seigle a été ramenée à 7,94 ECUS/t. contre 10,65 ECUS/t. en 1979/80. De ce fait, la bonification spéciale pour le seigle de qualité panifiable a été maintenue au niveau de 1979/80, soit 5,44 ECUS/t. Compte tenu de ce que le Conseil a accepté l'introduction du seigle dans le système du silo, il peut être envisagé d'étudier la possibilité d'incorporer du seigle dans l'alimentation animale, afin d'écouler les importants stocks de seigle actuellement dans les organismes d'intervention.

En ce qui concerne le riz, le Conseil a suivi la Commission dans sa proposition d'achever pour 1980/81 la suppression des écarts existants entre les prix du riz long et ceux du riz rond. Ceci signifie qu'il n'y aura plus en 1980/81 qu'un seul prix de seuil pour le riz blanchi pour tenir compte des différences des coûts d'usinage entre le riz long et le riz rond. L'application d'un régime commun pour le riz long et le riz rond entraîne la suppression des montants correcteurs au niveau des prix d'intervention et une adaptation de ces montants au niveau des prix CAF.

En ce qui concerne les produits amylacés, pour lesquels la Commission avait demandé la suppression en trois étapes de la restitution à la production, le Conseil a décidé une réduction de 16 % pour 1980/81 (et non de 33 %) et n'a pris aucun engagement pour les campagnes ultérieures.

b) *Le sucre et l'isoglucose* : le 29 novembre 1979, la Commission proposait au Conseil un nouveau régime pour le sucre et l'isoglucose, applicable pour 5 ans à partir de la campagne 1980/81. Ce nouveau régime était caractérisé essentiellement par la réaffirmation du principe de la responsabilité des producteurs pour le coût de l'écoulement des excédents de la Communauté et par une reconduction du système



des quotas quoique la Commission eut manifesté à nouveau sa préférence pour l'abandon du système même des quotas. La modification des quotas, dans la technique desquels il est inutile d'entrer ici, avait pour objectif essentiel de faire correspondre, dans la mesure du possible, le total des quotas au montant de la demande solvable. Notamment impressionné par la situation conjoncturellement favorable du marché mondial du sucre, le Conseil n'a pas voulu suivre la Commission dans sa réforme du système ; mais il n'a pas non plus reconduit, pour 5 ans, le système existant. Il a donc décidé aussi bien pour le sucre que pour l'isoglucose, à titre de mesure conservatoire, en attendant de définir le régime futur de production, et ce au plus tard le 1^{er} novembre 1980, de rendre applicable pour 1980/81 le régime qui a été appliqué en 1979/80. Cette rédaction prudente des décisions du Conseil démontre largement que celui-ci veut garder entière sa liberté de décision en la matière, tout en se fixant un rendez-vous précis.

c) *Le lait et les produits laitiers* : le problème des excédents laitiers est et demeure au centre de la politique agricole commune et compte tenu de l'enchaînement concomitant des dossiers exigé par un nombre d'Etats membres de plus en plus grand, on peut dire, aussi surprenant que cela puisse paraître, qu'il figure parmi les grands problèmes de la politique de la Communauté ! Face aux excédents cumulatifs, qui se traduisent soit par un accroissement des stocks, soit par un accroissement des dépenses budgétaires pour les écouler, la Commission, qui s'était désolidarisée des décisions du Conseil sur les prix de 1979/80, a présenté ses propositions de mesures connexes aux prix du lait le 29 novembre 1979 et le 7 février 1980. La pièce centrale des propositions de la Commission pour lutter contre les excédents demeure le principe de la co-responsabilité des producteurs laitiers, les mesures connexes d'aide à l'écoulement ne pouvant être efficaces que dans la mesure où ce principe est appliqué. Certaines confusions ayant été faites au sujet de la co-responsabilité, il est bon de rappeler que la Commission a proposé deux modalités de mise en œuvre de la co-responsabilité : un prélèvement de co-responsabilité de base et un prélèvement additionnel au titre des frais d'écoulement des excédents supplémentaires. Le prélèvement de base consiste en une réduction du prix indicatif du lait lorsqu'il aura été constaté que la quantité de lait livré aux laiteries par l'ensemble des producteurs laitiers de la Communauté s'est accrue d'une certaine quantité par rapport à une quantité de référence. En revanche, le prélèvement additionnel ne s'appliquerait pas à l'ensemble de la production laitière, mais uniquement aux quantités futures supplémentaires de lait produites au-delà

d'une quantité de référence. Ce prélèvement, qui serait payé sur base du volume de lait livré à la laiterie et non pas au niveau de l'exploitation, permettrait de faire face au coût d'écoulement de ces quantités excédentaires de lait. Selon une formule heureuse, on a pu dire : à quantité additionnelle, prélèvement additionnel ». Par ce système, la Commission laisse aux producteurs eux-mêmes le choix de produire ou non des quantités supplémentaires de lait ; pour chaque laiterie, s'il n'y a pas plus de lait produit au-delà d'une certaine quantité de référence, il n'y a pas de prélèvement supplémentaire à payer ; enfin ce système assure que quelle que soit l'augmentation de la livraison de lait, aucun fond supplémentaire ne sera nécessaire pour le secteur laitier. On peut donc dire que le principe du prélèvement de base repose sur le principe de la co-responsabilité collective tandis que celui du prélèvement additionnel repose sur le principe de la co-responsabilité individuelle.

Lors de la fixation des prix pour 1979/80, le Conseil avait déjà décidé que le niveau du prélèvement de base applicable en 1980/81 serait égal à 0,5 % (taux appliqué en 1978/79), majoré d'un point au cas où la production de lait livrée aux laiteries aurait augmenté de 2 % au-delà d'une quantité de référence. Constatant que tel était le cas et estimant que si le prélèvement de base pouvait avoir parfois un effet dissuasif, il ne résolvait pas le problème du coût des excédents futurs, la Commission proposait l'instauration d'un prélèvement additionnel afin de faire supporter par les producteurs excédentaires les coûts d'écoulement de ce lait supplémentaire de la campagne 1980/81. Seraient exemptés les producteurs de lait des zones de montagne qui sont déjà exemptés du prélèvement de base. La Commission se déclarait, par ailleurs, disposée à envisager une exemption du prélèvement additionnel pour les producteurs des zones défavorisées de la Communauté. Le prélèvement additionnel serait de 3 % ; ce prélèvement ne serait pas payé en 1980 si la quantité de lait livré à la laiterie n'était pas supérieure à celle de 1979 moins 1 %.

Le Conseil n'a pas suivi la Commission dans sa proposition d'instaurer un prélèvement additionnel, pour 1980/81 ; en revanche, il a déjà été décidé que le prélèvement additionnel serait appliqué en 1981/82 si les livraisons de lait de 1980 étaient supérieures de 1,5 % ou plus à celles de 1979. Ce prélèvement additionnel serait fixé de façon à faire face au coût budgétaire d'écoulement induit par ces livraisons supplémentaires. La méthode d'application de ce prélèvement supplémentaire serait décidée avant le début de la campagne 1981/82. Quant au prélèvement de base, il a été fixé à 2 % du prix indicatif du lait pour 1980/81 et ne sera pas inférieur à 1,5 % pour 1981/82 et 1982/83. Ce prélève-

ment sera payable sur tout le lait livré aux laiteries à l'exception, comme par le passé, du lait produit dans les régions de montagne. Une exemption de 0,5 % a également été décidée pour les 60 000 premiers kilos de lait livrés aux laiteries par les producteurs de zones de montagne de la Communauté. Cet ensemble de décisions, accompagné d'autres décisions connexes (voir Annexe II) et d'une politique de prix prudente, devrait permettre de poursuivre plus efficacement la lutte contre les excédents laitiers. Mais il ne faut se faire aucune illusion ; le combat sera long, devra être mené sans faiblesse et exigera certainement d'autres mesures. L'essentiel de ces décisions est que, maintenant, chacun est conscient de ce fait ; c'est un grand pas par rapport aux situations du passé.

d) *La viande bovine* : il n'existe pas dans ce secteur d'excédents structurels comparables à ceux rencontrés dans les secteurs étudiés ci-dessus. Néanmoins, selon l'expression de la Commission, un certain nombre d'aspects des dispositions d'aide actuelle suscitent une certaine inquiétude pour des raisons à la fois d'efficacité et de coût budgétaire ; on enregistre en particulier une offre permanente de viande bovine à l'intervention dans certaines régions de la Communauté, même lorsqu'il paraît y avoir une demande commerciale importante pour le même produit ailleurs, ou bien encore à certaines périodes de l'année alors que les fournitures de viande bovine de la Communauté sont à leur niveau le plus bas. C'est pourquoi la Commission proposait, le 29 novembre 1979, un certain nombre de mesures techniques, liées à la grille de classification communautaire des carcasses de bovins gras et à la définition de la qualité de référence (voir Annexe II). Mais elle proposait aussi de suspendre, dans les circonstances conjoncturelles normales, l'intervention, dans la période d'avril à la mi-août et de s'en remettre, pendant cette période, au stockage privé, si nécessaire. Aucun accord n'a pu être obtenu sur cette proposition. Cependant, le Conseil, tenant compte des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du régime d'intervention, est convenu d'examiner, sur la base d'un rapport que lui soumettra la Commission avant le 1^{er} décembre 1980, d'autres moyens permettant de réduire la rigidité de la mise en œuvre actuelle du système d'intervention. De plus, il a, dès à présent, décidé d'introduire la grille communautaire de classement des carcasses bovines, au moins pour l'intervention, à partir :

e) *La viande ovine* : elle ne faisait pas directement partie des propositions « prix » pour 1980/81 mais les procédés de marchandage du marathan de 1980, caractérisés par la jonction de dossiers apparemment épars, ont conduit à ajouter ce dossier au « paquet » final. Il s'agit, en fait, d'une nouvelle

organisation commune de marché (3). Cette organisation comprend, en premier lieu, un prix de référence régionalisé qui, pour la première année, est fixé généralement sur la base des prix de marché constatés sur le ou les marchés représentatifs. Il s'agit là d'un système provisoire, l'objectif étant, par un rapprochement successif, d'atteindre, en 4 étapes égales annuelles, un prix de référence communautaire unique. Comparé au prix de marché prévisible pour la campagne en cours, ce prix de référence permet, après un calcul complexe, d'établir la prime éventuelle à verser à certains producteurs, s'il apparaît un écart entre prix de référence et prix de marché. Ainsi répond-on au souci du maintien du revenu des producteurs qui pourraient être éventuellement lésés par la mise en œuvre de cette nouvelle organisation de marché. Mais les producteurs sont aussi protégés des variations conjoncturelles par la mise en place d'un système d'intervention. Chaque année, le Conseil fixe un prix de base pour les carcasses fraîches d'ovins ; ce prix est hebdomadairement saisonnalisé en fonction des variations du marché. Si le prix de marché communautaire se situe à un niveau inférieur à 90 % du prix de base et est susceptible de se maintenir au-dessous de ce niveau, des aides au stockage privé peuvent être décidées. Un système d'achat par les organismes d'intervention est prévu selon certaines modalités, entre le 15 juillet et le 5 décembre de chaque année, ou, en cas de grave perturbation du marché, en dehors de cette période. C'est pourquoi a été fixé un prix d'intervention saisonnalisé qui correspond à 85 % du prix de base saisonnalisé. Dans les régions où les achats d'intervention ne sont pas appliqués, le ou les Etats membres concernés peuvent octroyer une prime variable à l'abattage des ovins lorsque les prix constatés sur le ou les marchés représentatifs du ou des Etats membres concernés se situent au-dessous d'un « niveau directeur » correspondant à 85 % du prix de base. Quant au régime des échanges avec les pays tiers, il est fondé sur la conclusion d'accords d'auto-limitation et comporte un prélèvement à l'importation et des restitutions à l'exportation ; cependant des conditions précises, liées notamment aux accords d'auto-limitation et à la non-perturbation du marché mondial, encadrent ce système de prélèvements et de restitutions. L'ensemble de cette organisation nouvelle de marché ne sera cependant applicable qu'à compter de la date de la mise en œuvre des accords d'auto-limitation résultant du mandat de négociation donné par le Conseil à la Commission. Avant le 1^{er} avril 1984, le Conseil procédera à un réexamen du règlement et

(3) Voir pour plus de détails : « la viande ovine », in « L'Europe verte ». Notes rapides, n° 12, juin 1980.



prendra les décisions appropriées sur base d'un rapport de la Commission, assorti d'éventuelles propositions. Ainsi paraissent être conciliés les objectifs de maintien du revenu des producteurs, de libre circulation intra-communautaire et de respect des intérêts des pays tiers.

IV. – Mesures socio-structurelles

Traditionnel volet des négociations annuelles, les mesures socio-structurelles sont tout aussi traditionnellement celles pour lesquelles les décisions du Conseil se font le plus attendre. Les propositions de la Commission en matière de structures agricoles datent du 2 avril 1979 (4). Elles marquent une évolution dans la pensée de la Commission en la matière. Tout d'abord, constatant que les directives existantes (modernisation, cessation d'activité, information professionnelle et agriculture de montagne) ne sont pas parfaitement adaptées à l'évolution économique générale ou à des situations régionales particulières, la Commission propose une adaptation de ces mesures essentiellement par un accroissement des montants des primes et par un ajustement de leurs conditions d'octroi. Puis la Commission propose la mise en œuvre d'actions nouvelles. Elles sont de trois ordres : a) les programmes spécifiques où une action agricole adaptée aux régions concernées est nécessaire : aides à l'élevage bovin et ovin dans les zones de colline et de montagnes en Italie, programme décennal de développement structurel de l'Ouest de l'Irlande et aides au développement de la production ovine au Groenland ; b) les programmes de développement intégré ; il s'agit de programmes qui comportent, outre un volet agricole généralement important, un volet non agricole, ce qui permettra d'utiliser de façon intégrale les différentes possibilités de développement en faisant appel à tous les moyens d'action disponibles. Pour ces actions massives et ponctuelles, la Commission présente au Conseil le volet agricole qui n'est qu'un aspect de l'ensemble des actions ; les zones concernées sont : les Western Isles d'Ecosse, la Lozère et le Sud-Est de la Belgique ; c) l'action particulière dans le secteur de la viande porcine consiste en une aide commune de trois ans d'un montant total de 40 millions d'UCE pour les projets d'amélioration de l'abattage de porcs et de la transformation de viande porcine en France et au Royaume-Uni.

Le Conseil ne s'est pas prononcé sur l'ensemble des propositions de la Commission. Il a pris des décisions ponctuelles et est convenu de faire porter ses efforts, au cours des prochains mois, sur les autres questions en souffrance. Il a cependant décidé une augmentation importante (60 %) du paiement par unité de gros bétail pouvant être octroyé aux agriculteurs des zones de montagne et des régions défavorisées, le plafond de l'aide passant de 50 à 80 UCE. Jusqu'à présent, le paiement était octroyé uniquement pour des exploitations de 3 hectares et plus. Le Conseil a ramené cette limite à 2 hectares pour les exploitations du Mezzogiorno et celles des départements français d'outre-mer. La contribution de la Communauté au coût de ces dépenses et des autres dépenses en faveur des agriculteurs des zones défavorisées et de montagne d'Italie et d'Irlande est portée à 50 %. Cette contribution de 50 % s'appliquera aussi aux aides octroyées dans ces zones conformément à des plans individuels de développement des exploitations et aux aides payées aux groupements de producteurs d'aliments pour animaux situés dans le Mezzogiorno.

Le principe plutôt nouveau consistant à concentrer les ressources dans les régions les moins développées est aussi mis en œuvre à l'aide des programmes spéciaux proposés pour le Groenland et l'Ouest de l'Irlande. Le développement de l'élevage ovin au Groenland et la construction d'un abattoir seront soutenus par une aide de 8,2 millions d'UCE, octroyées durant les dix prochaines années et représentant la moitié du coût total de ces opérations. Un programme de 10 ans pour l'Ouest de l'Irlande (infrastructure rurale, amélioration foncière, installations de transformation et de commercialisation, développement forestier et vulgarisation agricole) sera subventionné jusqu'à concurrence de 224 millions d'UCE, soit 50 % du coût total, par la Communauté. Les décisions concernant le programme pour l'Irlande du Nord stipulent que les agriculteurs qui n'ont pas été en mesure de présenter un plan de développement de leurs exploitations pour atteindre le revenu comparable pourront néanmoins bénéficier d'aides similaires, conformément à un programme d'amélioration des exploitations agricoles. Enfin le Conseil a pris note de l'intention de la Commission de proposer des mesures structurelles spéciales pour l'Irlande du Nord afin de procéder à des améliorations structurelles dans les zones défavorisées et de promouvoir l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits dans le secteur des œufs et de la viande de volaille. La Commission a déjà présenté ses propositions en la matière et le Parlement européen en délibère en septembre.

(4) Voir article P. BAUDIN, cité supra.

V. — Remarques finales

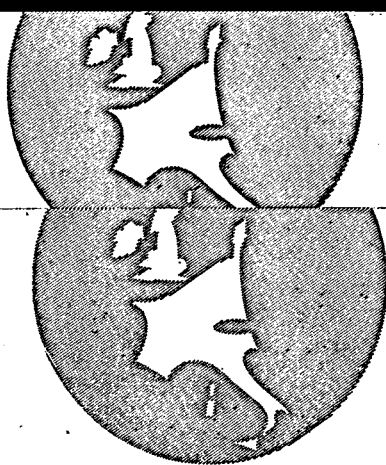
L'élaboration de la politique agricole commune est une œuvre continue et toujours renouvelée ; un marathon agricole comprend des résultats, jamais de conclusions. C'est pourquoi cet article n'en aura pas ; en revanche, on peut émettre au sujet des événements agricoles des mois passés un certain nombre de remarques.

1) La fin de 1979 et les 6 premiers mois de 1980 ont été marqués par les problèmes budgétaires. La contribution du Royaume-Uni au budget des Communautés est mise en discussion mi-1979. Le 29 novembre 1979, la Commission, dans sa communication au Conseil en vue d'un meilleur équilibre des marchés agricoles et d'une rationalisation des dépenses, propose un ensemble de mesures dont la mise en œuvre représenterait une réduction des dépenses de l'ordre de 840 mio UCE pour 12 mois par rapport à la situation de novembre 1979 ; le Conseil ne suit pas la Commission. Le 13 décembre 1979, le Parlement européen rejette le budget général des Communautés européennes ; parmi les motifs avoués de ce rejet figure la part importante et croissante des dépenses agricoles. Le 7 février 1980, dans ses propositions de prix pour 1980/81, la Commission souligne qu'elle « estime que l'ensemble des mesures déjà proposées ou déjà adoptées devraient limiter le budget FEOGA pour 1980 à 10,370 milliards d'UCE, à savoir un budget comparable et même inférieur à celui de 1979 (10,384 mrd UCE), et en diminution de 823 millions d'UCE par rapport au projet de budget de 1980. L'effort principal en ce qui concerne la réduction du budget devrait être fourni par le secteur laitier dont les dépenses devraient diminuer de 940 mio UCE par rapport au budget de 1980 et de 690 mio UCE par rapport au budget de 1979 ». A la suite des décisions du Conseil du 22 juin 1980, on constate que les dépenses du FEOGA approcheront les 11,5 mrd d'UCE, soit 11 % de plus qu'en 1979 et un milliard d'UCE de plus que les nouvelles propositions budgétaires présentées par la Commission en février. Néanmoins, il faut souligner que les dépenses de la section « Garantie » du FEOGA seront d'environ 13 mrd d'UCE en 1981, ce qui signifie que l'augmentation au cours de 1981 sera du même ordre de grandeur que celle des ressources propres (13 %). Ce montant tient compte de l'incidence sur le budget agricole de l'adhésion de la Grèce, mais non de la fixation des prix pour 1981/82.

2) Sans entrer dans la complexité du problème, il convient de résumer également brièvement les

résultats des négociations sur la contribution du Royaume-Uni au budget des Communautés puisque, suite à la volonté de cet Etat membre, la mise en œuvre des décisions concernant les prix agricoles, les mesures connexes et la viande ovine dépendaient de l'issue des négociations au sujet de cette contribution. La contribution nette du Royaume-Uni sera de 609 millions d'UCE en 1980 et de 730 mio d'UCE en 1981. Un mécanisme spécial d'adaptation est prévu au cas où les bases des estimations pour 1980 et 1981 ne s'avèreraient pas exactes. Compte tenu de difficultés économiques réelles et d'un déséquilibre budgétaire au niveau de la Communauté, important en sa défaveur, la Commission et la majorité des Etats membres de la Communauté étaient prêts à envisager un aménagement temporaire de la contribution du Royaume-Uni au budget de la Communauté. De son côté, le Royaume-Uni exigeait l'application d'une formule dite « du juste retour » et qui consisterait à recevoir du budget de la Communauté autant qu'on y verserait, ce qui serait la négation même de l'esprit communautaire. Après des négociations ardues et tapageuses, la raison l'a, une fois encore, et heureusement, emporté. La réduction de la contribution du Royaume-Uni a été très importante (2,585 milliards d'UCE en 2 ans) mais le « juste retour » a été écarté puisque le Royaume-Uni aura une contribution nette de 1,339 milliard d'UCE en 2 ans.

3) Mais que faire après 1981 ? Il est réconfortant et assez inusuel de constater que le Conseil s'est déjà tracé une voie vers cet horizon en désirant résoudre le problème du déséquilibre budgétaire par des modifications structurelles. Il a, pour ce faire, confié à la Commission un mandat à remplir avant le 30 juin 1981. La Commission devra étudier le développement de nouvelles politiques communautaires sans mettre en question ni la responsabilité financière commune pour ces politiques qui sont financées par des ressources propres à la Communauté ni les principes de base de la politique agricole commune. En tenant compte des situations et intérêts de tous les Etats membres, cet examen aura pour but d'éviter que des situations inacceptables se présentent de nouveau pour l'un ou plusieurs d'entre eux. Cette dernière phrase est révélatrice des marques profondes qu'ont laissées les dernières négociations du sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement. Il ne faut plus acculer un Etat membre à des positions extrêmes ; il ne faut plus qu'un Etat membre puisse remettre en question de façon permanente les acquis communautaires et, parmi eux, le plus précieux de tous, la volonté de vivre ensemble et d'accomplir ensemble le grand dessein européen. La technique de la « prise d'otage » pour faire aboutir telle ou telle volonté politique a fait resurgir le masque hideux de la xénophobie,



Semences	Aide (par 100 kg)					
	• Chanvre monoïque	12,70	1,50	1,50	12,90	1.7.80-30.6.82
	• Lin textile	17,50			17,80	
	• Lin oléagineux	13,90	en	en	14,10	
	• Graminées	12, 10-49, 90			12, 30-50, 30	
	• Légumineuses	4, 80-33, 90	moyenne	moyenne	4, 90-36, 80	
	• Riz	12,10			12,10	
Vin de table :						
Type R I	Prix d'orientation	2,54	3,00	5,50	2,68	16.12.80-15.12.81
Type R II	(par degré/hl ou par hl selon type)	2,54	3,00	5,50	2,68	
Type R III		39,61	3,00	5,50	41,79	
Type A I		2,38	3,00	5,50	2,51	
Type A II		52,79	3,00	5,50	55,69	
Type A III		60,28	3,00	5,50	63,60	
Tabac brut	Prix d'objectif	—	2,30	4,80 en moyenne	—	Récolte 1980
	Prix d'intervention (4)	—	2,30	4,50 en moyenne	—	
Fruits et légumes	Prix de base	—	3,50	6,00 en moyenne	—	1980-1981
	Prix de base	—	3,50	6,00 en moyenne	—	(5)
Lait	Prix indicatif du lait	213,98	1,50	4,00	222,60	1.6.80-31.3.81
	Prix d'intervention					
	• du beurre	2 849,74	0,00	2,30	2 916,00	
	• de la poudre de lait écrémé	1 157,94	2,80	4,90	1 215,10	
	• des fromages					
	— Grana-Padano 30-60 jours	2 794,25	1,60	3,60	2 896,10	
	— Grand-Padano 6 mois	3 390,87	1,40	3,20	3 498,50	
	— Parmigiano-Reggiano 6 mois	3 699,76	1,30	2,90	3 807,40	
Viande bovine (6)	Prix d'orientation pour gros bovins (poids vif)	1 545,80	1,50	4,00	1 607,60	2.6.80-5.4.81
	Prix d'intervention pour gros bovins (poids vif)	1 391,20	1,50	4,00	1 446,80	
Viande porcine	Prix de base (porc abattu)	1 504,46	3,00	5,50	1 587,21	1.11.80-31.10.81
Viande ovine	(Voir texte de l'article)	—	—	—	—	—
Vers à soie	Aide par boîte de graines de vers à soie	67,50	2,50	5,50	71,21	1.4.80-31.3.81

(1) Aide au froment dur : l'octroi d'aide est limité aux régions suivantes : Abruzzi, Basilicata, Calabria, Lazio, Marche, Molise, Puglie, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Marseille, Toulouse, Ardèche, Drôme, et en Italie, les zones de montagne et défavorisées dans le sens de la Directive 75/268/CEE.

(2) Maintien de la bonification pour le seigle panifiable à 5,44 ECUS/t.

(3) Maintien du régime actuel de la pomme de terre déshydratée pour une campagne supplémentaire — fixation du montant de l'aide forfaitaire à 12,42 ECUS/t. (11,72 ECUS/t. en 1979/80).

(4) Prix fixés pour 16 variétés de tabac. Les primes ont été augmentées, en ECUS, de 10,7 % en France et de 8,5 % en Italie. Le prix d'intervention est fixé forfaitairement à 90 % du prix d'objectif mais, pour 1980/81, le Conseil a abaissé ce pourcentage pour 2 variétés de tabac.

(5) Produits de l'Annexe II du règlement du Conseil du 18 mai 1972 et périodes :

Choux-fleurs	: 1. 5.1980 au 30. 4.1981
Tomates	: 1. 6.1980 au 30.11.1981
Pêches	: 1. 6.1980 au 30. 9.1981
Citrons	: 1. 6.1980 au 31. 5.1981
Poires	: 1. 7.1980 au 30. 4.1981
Raisins de table	: 1. 8.1980 au 31.10.1981
Pommes	: 1. 8.1980 au 31. 5.1981
Mandarines	: 16.11.1980 au 28. 2.1981
Oranges douces	: 1.12.1980 au 31. 5.1981

La prime de commercialisation des oranges, mandarines, clémentines et citrons a été augmentée de 6 %.

(6) La prime de 60 ECUS par vache allaitante est calculée comme représentant une augmentation supplémentaire de 1,5 % du prix d'orientation.

(7) Le montant de cette cotisation est fixé par la Commission en fonction des décisions de prix du Conseil dans le secteur du sucre.

ANNEXE II

Mesures concernant les marchés et liées aux décisions sur les prix

Proposition et déclaration d'intention de la Commission	Décision du Conseil
CEREALES ET PRODUITS AMYLACES	
1. Mise à jour des frais de transports (Ormes-Duibsurg) 20,44 ECUS/t. au lieu de 18,55 ECUS/t. en 1979/80	1. Accepté
2. Définition objective de la qualité moyenne du froment tendre panifiable	2. Refusé
3. La Commission n'avait pas proposé cette mesure	3. Intervention obligatoire pour la qualité minimale pendant les 3 premiers mois de la campagne 80/81
4. Incorporation du seigle dans le système du silo	4. Accepté, mais en 3 étapes
5. Aide au froment dur : modification de l'octroi qui ne serait plus subordonné à des conditions de qualité	5. Refusé ; mais poursuite de l'examen de la question
6. Indemnité compensatoire : elles seront égales à la différence, en monnaie nationale, entre le prix indicatif en vigueur le 31.7.80 et le 1.8.80	6. Principe maintenu
7. Hausse de 4,5 % des majorations mensuelles	7. Accepté
8. La Commission n'avait pas fait de proposition en la matière, restant sur la décision de la suppression de cette aide	8. Abattement de 6 ECUS/t. du prélèvement sur les céréales fourragères importées en Italie par voie maritime. 4 ECUS/t. en 81/82 ; 2 ECUS/t. en 82/83 et suppression en 83/84
9. Suppression de l'écart entre les prix du riz rond et les prix du riz long	9. Accepté
10. Suppression en 3 étapes de la restitution à la production d'amidon ; réduction d'un tiers pour 1980/81	10. Réduction de 16 % décidée, sans engagement pour le futur
11. La prime complémentaire pour la fécule de pommes de terre est portée à 20 ECUS/t. et le prix minimum à percevoir par les producteurs de pommes de terre est augmenté de 18,1 %	11. Accepté
SUCRE ET ISOGLUCOSE	
1. Modification du système des quotas (voir article)	1. Refusé pour 80/81. Maintien au niveau de 1979/80
2. Fixation du plafond de la cotisation à la production maximale, soit 30 % du prix d'intervention ; donc fixation du prix minimal de la betterave hors quota de base égal à 70 % du prix minimal de la betterave du quota de base	2. Accepté
3. Augmentation de 9,3 % de la marge de transformation	3. Augmentation de 11,6 %
4. Augmentation de 0,37 à 0,46 ECUS/mois du remboursement des frais de stockage	4. Accepté
5. Augmentation du prix de seuil de la mélasse de 3,87 à 6 ECUS/100 kg	5. Accepté
6. La Commission n'a pas proposé de maintenir l'aide nationale exceptionnelle octroyée en Italie : 13,30 ECUS par tonne de betteraves avec une limitation au tonnage nécessaire à la fabrication de 1,4 mio t. de sucre blanc	6. Aide nationale italienne exceptionnelle maintenue dans les mêmes conditions
7. Fixation du montant de l'aide à l'écoulement du sucre brut des DOM à 1,50 ECUS/100 kg de sucre blanc	7. Accepté
8. Fixation de la cotisation différentielle pour le sucre préférentiel brut raffiné à 2,25 ECUS par 100 kg de sucre exprimé en sucre blanc ; fixation du montant différentiel pour le sucre brut des DOM au même niveau. La cotisation différentielle n'est à nouveau pas perçue pour 1980/81 sur le sucre préférentiel brut raffiné en Irlande, dans la limite maximale de 30 000 tonnes de sucre exprimé en sucre blanc	8. Accepté



Proposition et déclaration d'intention de la Commission	Décision du Conseil
FRUITS ET LEGUMES	
1. Maintien pour 1 an et augmentation de la prime de commercialisation des citrons ; maintien du prix de référence à son niveau actuel	1. Accepté
2. Diminution de 10 % du niveau de l'aide pour les fruits et légumes transformés par adaptation de la méthode de calcul de cette aide	2. Accepté
3. Possibilité d'avances sur cette aide si le taux d'intérêt moyen des capitaux de financement est supérieur à 10 %	3. Refusé
HUILE D'OLIVE	
1. Augmentation de l'écart entre le prix indicatif à la production moins l'aide à la production et le prix d'intervention pour accroître la fluidité du marché	1. Accepté : 12,04 ECUS/t. au lieu de 8,95 ECUS/t.
2. Majoration mensuelle fixée à 1,39 ECUS/100 kg applicable pendant 7 mois à compter du 1.1.1981	2. Accepté mais portée à 1,42 ECUS/100 kg
GRAINES DE COLZA/TOURNESOL	
1. Graines de tournesol : incitation à la production par un accroissement important du prix indicatif	1. Accepté (+ 7,50 %)
2. Suppression en 2 étapes des prix d'intervention régionalisés du colza et du tournesol	2. Accepté ; mais 3 étapes
3. Augmentation des majorations mensuelles pour le colza et le tournesol à 3,94 ECUS/t. et 4,67 ECUS/t.	3. Accepté ; mais portées à 4,04 ECUS/t. et 4,78 ECUS/t.
LIN TEXTILE ET CHANVRE	
1. Rappel de l'intention de la Commission de proposer un programme d'information pour accroître la consommation de ces produits	1. Pris acte
TABAC	
1. Augmentation moyenne plus importante de la prime par rapport à l'augmentation des prix pour pallier la dégradation de la préférence communautaire	1. Accepté ; prix : + 4,8 % en moyenne en ECUS ; primes : plus de 9 %
2. Ventilation de l'augmentation des prix et primes par variété en fonction de la situation du marché et gel des prix pour les variétés qui présentent des déséquilibres structurels entre offre et demande (tabacs orientaux notamment)	2. Principe de la hiérarchie accepté mais hausse générale de 2,5 % également appliquée ici
3. Adaptation des qualités de référence pour tenir compte, notamment, de l'évolution des conditions de commercialisation sur le marché international	3. Accepté
4. Adaptation des coefficients de transformation sur base des données résultant de l'expérience acquise en tant qu'élément de calcul pour la détermination du prix dérivé	4. Accepté
5. Pour les tabacs emballés :	5.
a) pour chaque entreprise de transformation et de conditionnement, une diminution de 10 % du prix d'intervention dérivé fixé par le Conseil qui s'appliquera aux quantités présentées à l'intervention qui dépassent 25 % de la production de la dite entreprise	a) Accepté
b) dans certaines situations exceptionnelles, possibilité d'augmenter ce seuil de 25 %, soit pour la totalité de la récolte, soit pour une ou plusieurs variétés seulement. Pour variétés Erzegovina et Perustitza, application de ces mesures dès 1981	b) Accepté
SEMENCES	
1. Augmentation de l'aide de 3,2 ECUS/ql pour la trifolium repens L. et de 3,7 ECUS/ql pour le Phleum pratense L.	1. Accepté ; mais 4,1 ECUS/ql et 5 ECUS/ql

Proposition et déclaration d'intention de la Commission	Décision du Conseil
POMMES DE TERRE DÉSHYDRATÉES	
1. Extension en 1980/81 du régime actuel	1. Accepté pour une campagne
LAIT ET PRODUITS LAITIERS	
1. Modification du système de taxe de co-responsabilité (voir texte de l'article)	1. Voir texte de l'article
2. Rapport entre prix de la matière grasse et prix de la matière non grasse : 45 et 55	2. Rapport : 44,63 et 55,37
3. Fixation de délais minima et maxima uniformes pour le paiement des produits soumis à l'intervention qui correspondent aux pratiques commerciales normales dans le secteur laitier	3. Accepté ; le délai minimum sera de 40 jours
4. Maintien de l'exclusion du perfectionnement actif pour le beurre et le lait écrémé en poudre	4. Exclusion maintenue pour 1980/81
5. Caractère facultatif des primes de non-commercialisation du lait et de la reconversion des troupeaux bovins dans les Etats où la production de lait a déjà baissé en 1979	5. Le programme des primes de non-commercialisation se terminera le 15.9.1980 et celui des primes de reconversion le 31.3.1981. Mais ce dernier peut être poursuivi après cette date
6. Poursuite de l'aide générale à la consommation de beurre. Suppression des actions à court terme (formule B) et de l'aide applicable au Royaume-Uni	6. Maintien de la subvention à la consommation de beurre en Irlande, au Danemark et au Luxembourg ; financement à 75 % par le FEOGA. Maintien de l'aide au Royaume-Uni ; financement à 100 %. Examen de mesures à court terme avant décembre 1980
7. Limitation des aides aux investissements aux agriculteurs qui réalisent un plan de développement ou d'amélioration conforme aux mesures communautaires. Limitation de l'aide à l'investissement nécessaire pour réaliser le revenu comparable pour 1,5 unité de travail, évalué à la fin du programme de développement, à 40 vaches par unité de travail ou à une augmentation maximale de 15 % du cheptel laitier.	7. Accepté
VIANDE BOVINE	
1. Prime de 60 ECUS par vache allaitante aux 15 premières vaches des producteurs, à titre principal, de viande bovine qui ne livrent pas de lait	1. Prime de 20 ECUS pour toutes les vaches de troupeau spécialisé en viande. Possibilité d'une aide nationale supplémentaire de 20 ECUS par vache
2. La Commission n'avait pas proposé le maintien de la prime de vêlage accordée en Italie ni celui de la prime variable pour bovins finis accordée au Royaume-Uni	2. Maintien de la prime de vêlage (42,948 ECUS par veau) payée par le FEOGA, et de la prime de bovins finis, payée à 25 % par le FEOGA. Cumul possible de cette prime avec toutes les autres primes
3. Grille communautaire de classement des carcasses bovines	3. Sera adoptée avant le 31.1.1981 pour la campagne 1981/82
4. Fixation du prix d'orientation par rapport à la qualité de référence relative au poids abattu	4. Refusé ; engagement pour 1981/82
5. Autorisation d'intervenir seulement lorsque le prix moyen de la Communauté pour les catégories d'intervention est égal ou inférieur au prix d'intervention	5. Accepté
6. Abandon des coefficients nationaux qui ont pour effet de fixer les prix d'achat à des niveaux variables dans les différents Etats membres	6. Refusé ; engagement pour 1981/82
VIANDE OVINE	
(Voir texte de l'article)	

LA DIVISION EUROPÉENNE DE L'ÉCONOMIE (*)

(2^e partie (**))

Robert BISTOLFI

*Chef de division à la Direction générale
des Affaires économiques et financières
de la Commission des Communautés européennes*

(*) L'étude ci-après a été établie en vue de la participation à un colloque sur le thème : « Europe et Méditerranée », qui s'est tenu à l'Université de Perpignan, les 13, 14 et 15 décembre 1979. Les opinions exprimées sont présentées sous la responsabilité de l'auteur et n'engagent d'aucune façon la Commission des Communautés Européennes.

(**) La première partie de cet article a paru dans le numéro 238 de la Revue du Marché Commun.

Partie III : Vers un dialogue communautaire renoué ?

I. RESTAURER LA CROISSANCE ET AFFRONTER SOLIDAIREMENT LES MUTATIONS

44. L'ampleur des mutations des années 60 avait été considérable. Quels qu'aient alors été les déséquilibres passagers, elles furent économiquement possibles et socialement acceptées en raison du contexte de forte croissance. Dès lors, le premier impératif, la condition de base d'une consolidation et d'un nouveau départ de la Communauté est apparu être la restauration d'une croissance d'ensemble suffisante pour atténuer l'hétérogénéité des développements nationaux et les problèmes les plus aigus de chômage.

1) L'action concertée et la création du S.M.E.

45. Au plan national, compte tenu de la situation de « stagflation » qui prévaut généralement, une relance de la croissance au travers — entre autres — d'une gestion plus hardie de la demande se heurte à des limites étroites, dont la plus évidente est la contrainte extérieure. Le « passage » au plan communautaire peut permettre d'élargir ces limites. Sans pour autant dispenser les Etats membres de politiques de retour à l'équilibre, la dimension communautaire autorise en effet une marge additionnelle de croissance : en termes d'échanges, les autres pays membres représentent en moyenne pour chaque partenaire plus de 10 % de son PNB et près de 25 % de sa production industrielle, souvent dans des secteurs essentiels. Une telle imbrication ne peut que permettre, à condition de bien ajuster les interventions, un supplément de performances en termes de produit et de lutte contre l'inflation.

C'est là tout le sens de la stratégie d'action concertée proposée dès 1978 par la Commission, et adoptée par le Conseil Européen de Brême. Poursuivie en 1979, appelée à être approfondie, elle vise à fixer — et atteindre — des objectifs économiques plus élevés que ne l'aurait permis la simple juxtaposition d'actions nationales plus contraintes.

Certes, les résultats effectivement enregistrés sont tributaires de trop de facteurs (entre autres du nouveau choc pétrolier), pour que l'addition de croissance ou le freinage du recul de croissance imputables à l'action concertée puissent être aisément circonscrits. Il demeure que, toutes choses égales par ailleurs, l'effet multiplicateur que provoque l'effort coordonné d'économies fortement

dépendantes est potentiellement porteur d'une plus forte croissance.

46. Mais la pleine exploitation de la dimension communautaire en faveur de la croissance exigeait en parallèle une stabilisation du cadre économique et monétaire. De cette stabilisation et de la plus grande sécurité qu'elle doit apporter, il est attendu qu'elle ait des effets bénéfiques sur le comportement des agents économiques, l'investissement, la demande... bref qu'elle mette fin à l'atonie des économies de la Communauté. La mise en place du S.M.E. s'inscrit directement dans cette perspective. La conception et les dispositions techniques du système sont connues. Celui-ci se veut à la fois strict et durable, mais en même temps assez souple et progressif pour permettre à tous les participants de se soumettre à ses règles sans subir des obligations que ne justifierait — ou ne supporterait — pas leur situation économique. En d'autres termes, la stabilisation des relations de change ne doit pas être atteinte au prix, pour les pays les moins prospères d'une déflation, pour les pays mieux à même de sauvegarder les grands équilibres d'un surcroît d'inflation.

Par l'acceptation de marges de fluctuations accrues pour certains pays, le jeu de l'indicateur de convergence, la gradation des interventions correctrices prévues (pouvant aller jusqu'à la modification des taux pivots), les concertations prévues à chaque stade, le renforcement des procédures de coordination des politiques conjoncturelles..., l'économie du système vise à réduire les incertitudes de change dans la Communauté, en corrigeant ce que le fonctionnement de l'ancien serpent — qui avait le même objectif — comportait de mécanique, et aussi d'unilatéral, dans les obligations.

2) Quels moyens pour une convergence réelle ?

47. Mais il demeure que si l'action communautaire pour la stabilité monétaire et l'amélioration de la croissance doit permettre le retour à des évolutions économiques plus homogènes des Etats membres, cet objectif ne pourra être maintenu dans le temps que pour autant qu'une vraie convergence — c'est-à-dire un rapprochement des niveaux de vie et des niveaux de productivité — s'affirme par ailleurs. Quelle que soit la marge additionnelle de croissance permise par l'action concertée, quelle que soit l'ingéniosité technique et la souplesse du S.M.E., peut-on en effet imaginer que la persistance d'écarts importants dans les réalisations économiques puisse rester sans effets sur le fonctionnement et la crédibilité du S.M.E. ? Si la coordination exigée par le lien unissant désormais la presque totalité des monnaies communautaires comporte très normalement des contraintes supplémentaires

pour chaque Etat membre, comment empêcher que ces contraintes deviennent insupportables pour les pays les moins prospères d'une Communauté où les revenus nationaux par tête s'échelonnent de 1 à 2 ? Le renforcement des structures de ces pays par une action communautaire solidaire venant compléter les efforts nationaux, apparaît dès lors comme la condition d'une consolidation simultanée du S.M.E. et de la cohésion de la Communauté.

48. La démarche suivie dans ce sens a comporté en premier lieu un sensible accroissement du nombre et des moyens d'action des instruments financiers de la Communauté à finalité structurelle. En liaison directe avec l'entrée en fonctionnement du S.M.E., l'Italie et l'Irlande se sont vues accorder à partir de 1979 des prêts importants (BEI et NIC) à taux bonifiés pour de vastes programmes d'infrastructures (26).

La BEI, le FEDER, le FEOGA-Orientation, le Fonds Social, les prêts OECA, les prêts Euratom, le NIC, les « bonifications SME » interviendront au total en 1979 pour environ 4,5 milliards d'unités de compte en subventions et prêts. Sur ce total, 1,5 milliard d'unités de compte (environ 30 %) iront à l'Italie et plus de 500 millions d'unités de compte (près de 12 %) à l'Irlande, pays les moins prospères participant au S.M.E. (27).

En 1977 — les prêts Euratom, le NIC et les « bonifications SME » n'existant pas encore — le montant global de ces interventions n'avait été que de 3,5 milliards d'unités de compte environ, dont 964 millions étaient allés à l'Italie — soit 27,5 % — et 147 millions (soit 4,2 %) à l'Irlande.

49. L'expérience du SME et de l'action pour une convergence réelle des économies est sans doute trop courte pour permettre de juger l'efficacité du dispositif mis en place : certaines pièces de ce dispositif — les prêts bonifiés à finalité structurelle par exemple — ne sont entrées en vigueur que depuis l'été dernier. La question de départ demeure

(26) Un milliard d'unités de compte de prêts par an, pendant cinq ans avec des bonifications annuelles actualisées d'un montant de 200 millions d'unités de compte. Le partage entre l'Italie et l'Irlande s'effectue sur la base 2/3-1/3.

(27) « Le critère principal pour définir les pays les moins prospères est le niveau de vie (PIB par tête), complété par les aspects suivants : un besoin persistant d'importer des capitaux à long terme, un chômage relativement élevé, des taux de croissance historiquement inférieurs à la moyenne communautaire, des problèmes suscités par les perspectives démographiques, ainsi que la gravité des problèmes de développement régional ». Cf. Rapport du Comité de politique économique au Conseil, Bruxelles, doc. COM 11/579/78, page 26. Non seulement l'Italie et l'Irlande, mais aussi le Royaume-Uni et les trois pays candidats entrent dans cette catégorie.



de savoir si ce dispositif sera suffisant pour, en premier lieu assurer sans dommage pour les pays les moins prospères une participation stable au SME, en second lieu contribuer efficacement à une convergence effective des niveaux de vie dans la Communauté. Deux thèses s'affrontent au plan communautaire sur ce point.

L'une met l'accent sur l'importance des transferts nets à effectuer via le budget communautaire, critique les mécanismes de redistribution budgétaire existants et affirme que non seulement ces mécanismes ne jouent pas en faveur des pays les moins prospères mais vont même jusqu'à les desservir.

L'autre conteste cette dernière appréciation et fait observer en outre que les transferts de ressources peuvent prendre plusieurs formes, que les mouvements de capitaux privés peuvent et doivent contribuer à la réduction des écarts de développement, que les instruments financiers de la Communauté n'ont pas à être appréciés en fonction de leur seul effet redistributif net mais aussi et surtout par référence aux objectifs de la politique commune qui a déterminé leur création.

Ce qui apparaît fondamental est de savoir dans quelle mesure le cumul des interventions communautaires et des efforts nationaux des pays les moins prospères (sur lesquels repose toujours la responsabilité primordiale des adaptations) permettra à ces derniers d'atteindre effectivement et simultanément : une plus grande maîtrise de l'inflation, une croissance supérieure, un moindre chômage, une réduction des déséquilibres structurels. Envisagé sous cet angle, le problème des transferts budgétaires nets demeure certes essentiel, mais comme élément d'un ensemble d'actions et de responsabilités diversifiées.

50. Quoi qu'il en soit, l'obtention dans des délais raisonnables de résultats tangibles dans le domaine de la convergence réelle est vitale pour l'avenir de la Communauté. Celle-ci va en effet être confrontée à court terme au choc de l'élargissement, avec sa charge de disparités, de tensions et d'exigences de solidarité accrues. Il importe qu'elle l'aborde avec une cohésion déjà renforcée.

II) LE DEFI DE L'ELARGISSEMENT

51. L'entrée dans le Marché commun, demain de la Grèce, après-demain sans doute de l'Espagne et du Portugal, constitue pour la Communauté un défi sans précédent.

Certes, en s'élargissant une première fois au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande, la Communauté avait dû surmonter des difficultés d'adaptation. Mais, à l'époque, les données d'ensemble

étaient tout à fait différentes. Entre autres, la crise et la récession n'avaient pas encore développé leurs effets. La cohésion de la Communauté de départ était encore suffisamment forte et les marges de manœuvre (par ailleurs diverses) des pays candidats suffisamment flexibles pour affronter les ajustements et promouvoir les solidarités nécessaires sans difficultés immédiates.

C'est dans un contexte tout à fait différent que se présentera le passage à douze de la Communauté : sa cohésion d'ensemble, on l'a vu, est ébranlée et les moyens actuellement mis en œuvre pour la restaurer n'ont pas encore pu développer leurs effets positifs. Les contraintes liées aux mutations restent rigides. La situation économique demeure maussade. Malgré les stratégies de relance, les perspectives de croissance et d'emploi apparaissent plus qu'incertaines.

Dans un tel environnement, les conflits d'intérêts entraînés par l'analogie de nombreuses activités des pays candidats et des actuels Etats membres ne pourront qu'être arbitrés plus difficilement. Plus fondamentalement, des désajustements dans le temps interviendront nécessairement. Les gains en terme d'activité économique et de bien-être attendus du Marché commun élargi demeureront longtemps sans doute diffus, imprécis, et subordonnés à la résolution d'un grand nombre d'obstacles transitoires. Par contre, la réalité des adaptations à opérer — pour les Neuf comme pour les Trois — apparaîtra, elle, très immédiate. Pour la Communauté en instance d'élargissement, la masse des problèmes à résoudre dans le domaine des ajustements industriels, des structures et des marchés agricoles, des déséquilibres régionaux, s'accroîtra en effet considérablement. En raison de l'hétérogénéité accrue des situations et des intérêts, le fonctionnement et l'approfondissement des politiques communes — de la P.A.C. à la politique méditerranéenne et à la politique de coopération au développement — seront rendus plus complexes et malaisés...

52. La raison de base de ces difficultés prévisibles est le niveau de développement des trois pays concernés qui est nettement moindre que celui des membres de l'actuelle Communauté. En 1975, les P.I.B. par tête de l'Espagne et de la Grèce étaient inférieurs d'environ un tiers de la moyenne communautaire. Celui du Portugal de plus de 50 %. Autrement dit, le P.I.B. par tête du Portugal représente 60 % de celui de l'Irlande, pays le moins riche de la Communauté. En se fondant sur l'hypothèse plausible que les écarts de productivité sont sensiblement analogues à ces différences de P.I.B.

par tête, on mesure l'ampleur des convergences à réaliser vers le haut pour intégrer réellement une Communauté à 12.

53. Certes, des différences plus que sensibles séparent les trois pays du Sud. Le Portugal est confronté à des difficultés économiques spécifiques, liées entre autres à la décolonisation et aux changements de structures consécutifs à la « Révolution des œillets », intervenus dans un contexte extérieur peu favorable. A la situation portugaise, s'opposent à maints égards celles de la Grèce et, surtout de l'Espagne, avec son marché important et en expansion, le dynamisme de certains de ses secteurs...

Toutefois, face aux Neuf, de nombreux points communs font de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce un bloc relativement homogène, aux caractéristiques médianes entre les pays industriels avancés et les pays en voie de développement :

- une structure — et des exportations — industrielles assez proches, avec la présence de productions « à problèmes » pour les pays industrialisés ;
- un poids important de la production et de l'emploi agricoles dans l'économie nationale ;
- des situations régionales très contrastées (concentration/désertification) ;
- une forte émigration qui — à travers une moindre pression sur les marchés du travail internes et les transferts en provenance de l'extérieur — joue un rôle essentiel en ce qui concerne aussi bien les équilibres macro-économiques que la cohésion sociale.

A ces caractéristiques fondamentales, il faut ajouter que les Trois ont en commun d'importants problèmes de chômage, une chute brusque de l'investissement (après plus de dix ans de forte accumulation), une situation des infrastructures très insuffisante...

54. Sur le plan économique, comme sur le plan social, l'entrée de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce dans le Marché commun ne permettra plus de masquer la dichotomie communautaire, avec son clivage entre une Europe riche et dynamique et une Europe retardataire s'essouffant, dans un jeu aux règles inégales, à combler un retard se creusant sans cesse.

L'élargissement mettra aussi en pleine lumière une opposition Nord-Sud que, jusqu'ici, malgré le poids du Midi français et du Mezzogiorno italien, la dispersion des périphéries moins prospères tendait à estomper. Les problèmes qu'il pose débouchent directement sur une interrogation que l'on peut formuler ainsi : cette opposition Nord-Sud peut-elle être transformée — et à quelles condi-

tions — en un véritable dialogue Nord-Sud. Un examen succinct des principales données du dossier peut permettre de dégager quelques éléments de réponse.

1) Une Communauté aux structures trop hétérogènes ?

55. Plusieurs données semblent a priori susceptibles de peser négativement sur le processus d'élargissement. L'évolution des structures industrielles, la situation de l'agriculture et les données régionales font sous cet angle plus particulièrement problème (28).

Quels ajustements industriels réciproques ?

56. Les différences de situation entre les industries des Trois concernent entre autres les dotations en ressources naturelles et les capacités d'ajustement. Ces différences se greffent toutefois sur des caractères communs : une capacité industrielle d'ensemble faible et pour une grande partie développée à l'abri de barrières tarifaires et non-tarifaires (29) ; un poids de l'industrie dans l'économie (contribution au PIB et contribution aux exportations) qui demeure réduit malgré la croissance intervenue à partir des années 60 (30)...

Avec ces limites globales, ce sont cependant ces mêmes appareils industriels qui devraient, au cours de la prochaine période, affronter simultanément :

- le choc des désarmements douaniers (vis-à-vis des autres Etats membres mais aussi des pays tiers, le tarif douanier commun étant en général plus faiblement protecteur que les tarifs nationaux existants) ;
- les restructurations liées aux concurrences accrues (avec leurs effets négatifs sur l'emploi, dans un premier temps tout au moins) ;
- la charge d'exporter plus intensément (pour contribuer au règlement de la facture pétrolière) et de créer des postes de travail additionnels (pour absorber l'exode rural).

(28) Cf. « Elargissement de la Communauté - Aspects économiques et sectoriels », Bulletin des Communautés Européennes, supplément 3/1978.

(29) Au Portugal et en Grèce, en particulier, la majorité des entreprises est constituée par des P.M.E., souvent de taille très petite, qui se sont multipliées sous protection et qui emploient une fraction très importante de la population active. Par ailleurs, dans divers secteurs, on trouve des entreprises hautement performantes, à capital intégralement ou partiellement étranger, et orientées surtout vers l'exportation.

(30) En 1975, les exportations de produits manufacturés ont représenté respectivement 47,6 %, 69,9 % et 71,2 % des biens exportés par la Grèce, le Portugal et l'Espagne.



La réponse à ces exigences se heurtera à différents obstacles ; entre autres, au fait que la balance des échanges avec la Communauté est déjà déficitaire pour les biens et qu'une conjonction de facteurs réduira sans doute l'avantage comparatif des Trois quant au coût du travail (développement de la force syndicale, application d'une législation sociale plus avancée...).

57. Parallèlement, les choix sectoriels faits jusqu'ici par les nouveaux partenaires poseront un problème de cohérence communautaire.

Il tient au fait que de nombreuses branches importantes de leur économie relèvent de secteurs sensibles : la sidérurgie (où l'Espagne concurrence vivement la OEE et où le Portugal développe sa capacité de production en vue de l'exportation) ; la construction navale (secteur actuellement en difficulté au Portugal et — après avoir été très dynamique — en Espagne, secteur en extension en Grèce) ; les textiles (secteur économiquement et socialement important pour les Trois, mais insuffisamment compétitif par rapport aux produits des P.N.I.).

Concrètement, cette situation signifie que l'élargissement accroîtra la capacité de production de la Communauté dans des secteurs à problèmes, renforcera l'hétérogénéité déjà très grande des spécialisations actuelles (cf. § 24 et suivants), réduira la marge de manœuvre de la politique commerciale commune en limitant objectivement les possibilités d'ouverture du marché communautaire aux productions concurrentes des pays tiers...

Vers quels équilibres agricoles ?

58. Comme dans le cas de l'industrie, les économies agricoles des Trois présentent des différences sensibles. Elles ont cependant en commun d'occuper dans l'économie nationale une place plus importante que dans les autres pays de la CEE. Surtout, elles cumulent plusieurs caractéristiques structurelles qui pèseront sur le processus d'élargissement :

- une agriculture faiblement productive : la taille des exploitations est en moyenne très petite, la proportion de main-d'œuvre est forte, le chômage sectoriel demeure important malgré l'exode rural, les écarts de productivité avec l'industrie sont plus grands que dans les pays de l'actuelle Communauté et — à la différence de ce qui s'est passé chez ces derniers — ils se sont accrus depuis 1960 ;

- des productions essentiellement « méditerranéennes », avec une large prédominance des produits végétaux ;

- des échanges de produits agricoles déséquilibrés, avec — à l'exception de la Grèce — une

forte dépendance extérieure pour les approvisionnements ;

- une orientation géographique de ces échanges elle aussi déséquilibrée, avec des exportations surtout dirigées vers la Communauté et un recours nettement moindre à celle-ci pour les approvisionnements.

Pour les Trois, l'impératif de la prochaine période est double. Il est d'accroître substantiellement la productivité de l'agriculture, en particulier par une réduction de l'excédent de main-d'œuvre, ce qui suppose par ailleurs des créations d'emplois dans d'autres secteurs. Il est en second lieu de réaménager les productions, afin de mieux répondre à la demande interne et de réduire le déséquilibre de la balance commerciale induit par les échanges de produits agricoles.

59. En passant à 12, la Communauté va, pour sa part, connaître un net renforcement de la part de l'agriculture dans l'économie : si l'on considère de manière statique les effets de l'élargissement en ce domaine, on constate en effet que la production agricole augmentera de 24 %, le nombre des exploitations de 57 %, les superficies exploitées de 49 %, le nombre des actifs de 55 %.

En même temps, s'accroîtra dans le secteur agricole lui-même la part de l'agriculture « à problèmes ». Comme on l'a vu, les agricultures des Trois offrent une structure de production très différente de celle de la Communauté dans son ensemble, comme de celle de chacun des pays membres — Italie exceptée. Les répercussions que leur insertion dans l'économie agricole de la Communauté aura sur les taux d'auto-approvisionnement de celle-ci pourraient être globalement négatives (31). Certes — ce qui est bénéfique — ce taux d'auto-approvisionnement diminuera pour des produits comme la viande et le lait, qui connaissent déjà des excédents structurels, ou s'accroîtra — ce qui est également bénéfique — pour des produits comme les agrumes, pour lesquels la Communauté est déficitaire. Mais inversement, et l'ampleur des problèmes posés est sans commune mesure, ce taux d'auto-approvisionnement s'accroîtra pour des produits qui sont ou tendent à être excédentaires : huile d'olive, vin, divers fruits et légumes frais et transformés... Par ailleurs, pour des produits comme les céréales secondaires ou les protéines végétales, vis-à-vis desquels la Communauté est déjà défici-

(31) Une telle affirmation doit évidemment être interprétée avec prudence dans la mesure où elle se fonde sur une approche non dynamique : elle part d'une structure passée des prix à la production et à la consommation des douze pays, et ne prend pas en considération les adaptations que la PAC provoquera au niveau des productions.

taire, le taux d'auto-provisionnement se réduira encore.

60. La dispersion accrue des situations et des intérêts des « agricultures » qui cohabiteront, ainsi que les lourds déséquilibres additionnels entre l'offre et la demande de certains produits au plan communautaire, rendront plus malaisée la poursuite ou l'approfondissement de certaines politiques communes :

La PAC elle-même, tout d'abord, se heurtera à un dilemme accru dans la détermination des prix communs. Fixés à un niveau élevé, ils risquent de provoquer de nouveaux excédents structurels et d'alimenter l'inflation. Maintenus aux bas niveaux nécessaires pour prévenir les effets précédents, ils risquent (compte tenu des écarts considérables de structure et de productivité qui séparent les divers types d'exploitation) de ne pas assurer un revenu suffisant à un nombre élevé d'agriculteurs. Alors que les possibilités de créer des postes de travail ailleurs que dans l'agriculture sont limitées, une politique qui tablerait exagérément sur une stricte maîtrise des prix pour réduire les excédents de main-d'œuvre agricole, et améliorer la productivité dans le secteur, se heurterait à des limites sociales et politiques évidentes.

La politique économique extérieure de la Communauté, à titre principal son volet méditerranéen, verra s'accroître les contraintes qui freinaient déjà son approfondissement. Il y a tout lieu de penser en effet que l'élargissement aura d'abord pour conséquence de provoquer une extension des productions méditerranéennes pour lesquelles la Communauté connaît déjà des excédents. Le corollaire en sera une difficulté accrue pour la Communauté de répondre à l'attente des pays tiers de la Méditerranée avec lesquels elle a noué des relations particulières : producteurs des mêmes produits, ces derniers dépendent largement du marché européen pour l'écoulement de leur production.

La politique régionale de certains Etats membres et celle de la Communauté seront sollicitées de manière beaucoup plus intense en raison des répercussions de l'élargissement sur des zones délimitées de l'arc méditerranéen de l'actuelle Communauté. La présence de nombreuses exploitations faiblement productives, leur production parfois presque exclusive de produits méditerranéens mal protégés par les organisations de marché, font que ces zones devraient subir très directement la concurrence des produits des nouveaux adhérents, dont les coûts sont en moyenne plus bas. Ces graves perturbations régionales que pourrait entraîner l'élargissement dans des pays de l'actuelle Communauté, relèvent d'une problématique régionale beaucoup plus vaste que la Communauté à douze ne pourra pas éluder.

L'accentuation des désarticulations régionales

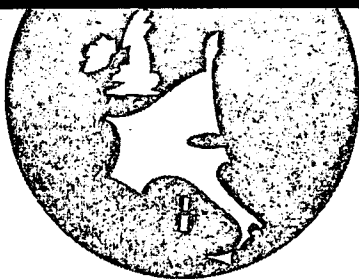
61. On a déjà évoqué (cf. § 33 et suiv.) l'aggravation des déséquilibres régionaux dans l'actuelle Communauté depuis la crise, ainsi que les moyens tardivement mis en œuvre au plan communautaire pour éviter que les disparités structurelles ne remettent en cause la participation des pays les moins prospères aux initiatives (SME) de la Communauté. L'élargissement va, en ce domaine comme dans certains de ceux qui précèdent, poser en termes profondément transformés la problématique régionale de la Communauté.

Même en ne prenant pas en compte les effets de l'ouverture des frontières économiques, la venue des Trois aura ipso facto pour effet d'intégrer à la Communauté 53 millions d'habitants supplémentaires, dont 34 millions se trouvent dans des régions dont, dans l'ensemble, le produit moyen par tête est analogue à celui du Mezzogiorno italien.

La Grèce comme l'Espagne et le Portugal ont vu s'accroître des écarts de développement considérables entre régions au cours de la période de forte croissance. S'opposent, d'une part quelques zones où se rencontre l'essentiel des activités secondaires et tertiaires, ainsi qu'une grande partie de la population, d'autre part des régions en stagnation et de larges zones atteintes de désertification. En Grèce, 3 % du territoire concentre ainsi le tiers de la population et plus de 50 % du PIB. En Espagne, à 4 % du territoire correspondent près de 29 % de la population et près de 40 % du PIB. Au Portugal, enfin, les trois régions côtières du Nord, qui ne totalisent que 37 % du territoire, rassemblaient (chiffres de 1970) 80 % de la population, dégageaient 90 % du PIB et concentraient 95 % de la production industrielle.

Dans la Communauté à douze, les écarts extrêmes entre PIB par tête régionaux seront encore considérablement augmentés. Ils deviendront de l'ordre de 1 à 15 entre la région la plus pauvre (Vila Real Brabança, au Portugal) et la région la plus riche (Hambourg). Mais, ce qui est plus important encore que ces écarts déjà très parlants, l'hétérogénéité de l'espace économique communautaire se trouvera poussée à un point inconnu jusqu'ici, avec l'inclusion de régions périphériques très nombreuses, de régions à économie de montagne, de régions exclusivement agricoles, de larges zones en voie de désertification, de zones à forte émigration, etc.

Réserve faite des précautions qui seront prises, de l'aménagement des politiques communes et de l'organisation des transitions, la dynamique des échanges liée à l'intégration des Trois aura sans doute tendance à aggraver encore, globalement, cette situation.



62. Les disparités industrielles, agricoles et régionales, qui viennent d'être succinctement passées en revue n'épuisent pas tous les facteurs d'hétérogénéité que l'élargissement devra affronter : des taux d'accroissement naturel de la population beaucoup plus élevés chez les Trois que ceux enregistrés en moyenne par les pays membres de l'actuelle Communauté ; des « charges énergétiques » en moyenne plus lourdes ; des taux de chômage qui — à l'exception de la Grèce — sont très élevés...

Cette énumération pourrait être poursuivie. Elle vise seulement à montrer que les efforts récemment développés par la Communauté pour réduire ses divergences et, du même mouvement, retrouver une meilleure croissance, pourraient du fait de l'élargissement être annulés. L'arrivée des Trois pose en effet des problèmes sans commune mesure avec ceux qui ont jusqu'ici été affrontés plus ou moins victorieusement par les Neuf. Autrement dit, quelles sont les conditions nouvelles de la cohésion de la Communauté dans le contexte de son élargissement ?

2) Les conditions de la cohésion

63. Une démarche analogue à celle suivie par les Neuf pour renforcer leur cohésion ébranlée est la condition de base — nécessaire mais non suffisante — de la viabilité d'une Communauté élargie. Elle table sur la simultanéité d'une relance de la croissance et d'une réduction des écarts de développement, c'est-à-dire d'une convergence réelle. Mais on peut s'interroger au départ sur l'adéquation des moyens disponibles pour l'atteindre : la stratégie d'action concertée, le développement des politiques communes et des transferts conforteront-ils suffisamment les efforts nationaux — des Neuf et surtout des Trois — pour que l'élargissement n'aboutisse pas à l'éclatement d'une Communauté soumise à des tensions insurmontables ? Autrement dit, l'ampleur même des mutations et des ajustements réciproques ne requiert-elle pas — au-delà — un processus d'intégration réellement « planifié » ?

Un impératif renforcé de croissance

64. La réduction des écarts de développement suppose que les pays les moins prospères connaissent des rythmes de croissance et d'amélioration de la productivité supérieurs à ceux de leurs partenaires plus riches. Dans le passé, les Trois ont réalisé des performances telles que la convergence réelle a déjà progressé : de 1960 à 1975, leur productivité mesurée par le P.I.B. par personne occupée s'est améliorée plus rapidement que dans la Communauté. Elle a augmenté en moyenne annuelle

de 7 % en Grèce et en Espagne, et de 5,5 % au Portugal. Les taux de croissance, pendant la même période ont été respectivement de + 6,8 % pour la Grèce et l'Espagne, et de 5,7 % pour le Portugal.

De telles performances, et, surtout, des résultats différentiels au moins analogues seraient aujourd'hui nécessaires à plusieurs titres. D'abord pour faire face au chômage qui, s'il est très faible en Grèce (2,5 % en 1978) est considérable en Espagne et au Portugal (7,5 % et 13 %). Surtout, l'émigration qui a joué dans le passé un rôle déterminant (32) ne pourra à l'évidence plus remplir les mêmes fonctions. Une meilleure croissance facilitera aussi le dégagement des ressources — en particulier d'investissement — nécessaires pour faire face à la « charge énergétique » et aux vastes adaptations structurelles qui s'avèrent indispensables.

65. Or, quelles que soient les différences entre les trois pays, qu'il conviendrait bien évidemment d'introduire dans une analyse plus fine, les situations économiques de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal à la veille ou à l'avant-veille de l'élargissement sont affectées par des déséquilibres dans le domaine des coûts et des prix, comme dans celui des paiements extérieurs. Non maîtrisés, ces déséquilibres pèseraient négativement sur des possibilités de croissance qui, aujourd'hui, sont déjà limitées : en 1978, les taux de croissance espagnol, portugais et grec avaient été progressivement de + 3,1 %, + 3,2 % et 6,3 %. Les prévisions pour 1979 tombent à + 1,8 %, + 2,6 % et + 4,3 %. Les prévisions du Secrétariat de l'OCDE pour 1980 sont encore plus pessimistes : + 1 % pour l'Espagne, + 2,3 % pour le Portugal, 0 % pour la Grèce.

Dans ce contexte, en liaison avec les actions internes des Trois visant à la restauration des grands équilibres, deux facteurs apparaissent déterminants. Ils concernent tous deux la Communauté : son rôle moteur dans la croissance, son appui aux adaptations structurelles des nouveaux ou futurs membres.

En premier lieu, la relance de la croissance chez les Trois dépend très largement de celle de la Communauté : celle-ci représente en effet de 45 à 50 % des exportations totales de ces pays. C'est dire qu'un rythme d'expansion plus soutenu chez ceux-ci comme une amélioration de leurs paiements extérieurs sont conditionnés par le succès de l'action concertée actuellement en cours. Mais sur ce point il faut observer qu'après les résultats satisfaisants enregistrés à la fin de 1978, les nouvelles hausses du prix du pétrole comme la persistance

(32) Entre 1950 et 1973, elle a concerné 600 000 Grecs, 1 500 000 Espagnols et 2 000 000 de Portugais.

d'une inflation élevée pèsent négativement sur les perspectives économiques : en 1979, le taux de croissance moyen dans la Communauté ne devrait être que de l'ordre de 3 % et l'avenir s'annonce sombre.

En second lieu, si une croissance plus soutenue des Trois devrait leur permettre de mieux affronter toutes les adaptations structurelles requises, certaines de ces adaptations (ajustements industriels, développement des infrastructures, modernisation de l'agriculture, action régionale...) conditionnent inversement le retour à une meilleure croissance.

Pour rompre cette logique circulaire, le rôle et l'intervention de la Communauté devraient être déterminants.

La nécessité d'une programmation des adaptations

66. Une estimation relativement précise des besoins en capital des Trois, nécessaire pour promouvoir une convergence réelle, se heurte à des difficultés difficilement surmontables. Un essai pour cerner les flux de ressources disponibles à cet effet rencontre des obstacles presque aussi élevés. On peut toutefois tenter, à partir de constatations du passé et d'hypothèses simplifiées, de dégager quelques ordres de grandeur.

Si l'évolution de l'épargne interne dépend de trop de données non maîtrisables pour autoriser une estimation, les flux d'origine externe — transferts des migrants, flux de capitaux privés, transferts budgétaires, apports des instruments de prêts communautaires — se prêtent malgré de très grandes incertitudes à des quantifications approximatives (33) :

— les transferts globaux de revenus et de capitaux de la Communauté vers les Trois ont pu se situer entre 2 et 2,5 milliards de dollars en moyenne annuelle pour les dernières années : leur évolution future dépendra d'abord de celle de la croissance ; de plus leur structure par pays est sensiblement différente ;

— le budget communautaire (34) aurait assuré un transfert de l'ordre de 1 milliard d'unités de compte : exprimé en pourcentage du P.I.B., le solde

net correspond à 2,30 % pour la Grèce, à 2,50 % pour le Portugal et à 0,40 % pour l'Espagne (35) ;

— les autres instruments financiers (prêts) de la Communauté auraient pu assurer quant à eux un flux financier net de 500 millions d'unités de compte environ (36).

67. Ces points de repère chiffrés n'ont pour valeur que d'indiquer des ordres de grandeur statiques. Ils permettent d'autant moins de prévoir — et encore moins de programmer — les flux privés et publics vers les Trois que des questions importantes ne peuvent que demeurer encore en suspens : rapport à assurer aux nouveaux adhérents, pendant la période de transition, entre leur participation aux recettes et aux dépenses du budget communautaire ; adaptations requises de part et d'autre avant que certains instruments financiers communautaires puissent intervenir pleinement ; évolution de la « capacité d'absorption » des Trois...

Surtout, si on les rapproche de l'ampleur et de la nature des adaptations structurelles à réaliser de part et d'autre, les ordres de grandeur évoqués montrent les limites d'une approche de l'élargissement qui viserait purement et simplement à assurer un flux de ressources composites des Neuf vers les Trois. Ceci en confiant par ailleurs l'ordonnement des adaptations au jeu du marché, à la sagesse des politiques nationales, et à des interventions plus ou moins ponctuelles de la Communauté.

Une telle approche n'aurait de chance de réussir dans le cadre de l'élargissement qu'à des conditions qui sont loin d'être réunies. La condition nécessaire serait en effet le retour à une croissance analogue à celle des années 60, c'est-à-dire de l'ordre de 4,5 à 5 % avec, en plus, et comme alors, un différentiel de croissance en faveur des Trois de l'ordre de 1,5 à 2 %. Même dans ce contexte, le retard des pays candidats ne se comblerait que très progressivement, et le processus pourrait n'être pas exempt de déséquilibres induits analogues à ceux que la Communauté initiale a connus au cours de sa phase de forte expansion.

(35) Pour mieux situer les ordres de grandeur, les soldes en question auraient représenté pour la Grèce et le Portugal environ 12,5 % de leur investissement annuel. Ajoutons que l'instrument des « bonifications SME », créé depuis, aurait été d'application chez les Trois, en tant que « pays moins prospères ».

(36) Depuis, les emprunts Euratom et le NIC ont été lancés. Il y a lieu de rappeler en outre que l'estimation très grossière qui précède n'inclut pas la disponibilité potentielle d'un concours financier à moyen terme pour la balance des paiements.

(33) Cf. « Elargissement de la Communauté, Aspects économiques et sectoriels », op. cit.

(34) Le calcul a été fait sur la base des données du budget de 1978, et avec l'hypothèse théorique qu'il y aurait eu intégration complète des Trois dès cette année là.



Or, malgré la mise en œuvre de l'action concertée, il est hautement improbable, comme on l'a vu, que des taux de croissance de l'ordre de ceux qui précèdent puissent être atteints dans les prochaines années. De nombreux facteurs indiquent que l'on s'oriente vers une croissance qui, au mieux, pourrait être de l'ordre de 3 %.

68. C'est dire qu'un scénario d'adaptation à l'élargissement qui n'introduirait pas une novation réelle dans la démarche jusqu'ici suivie par la Communauté pour assurer ses ajustements structurels serait impuissant à assurer le minimum de cohésion nécessaire à une Communauté à douze.

Liés à l'ouverture des marchés et aux mutations à ajuster réciproquement, les conflits d'intérêts tendraient à se durcir d'autant plus qu'un chômage additionnel viendrait se greffer sur des situations de l'emploi généralement très graves. Le report de certaines actions comme l'emploi généralisé de clauses de sauvegarde permettant d'allonger les délais ne constitueraient — s'ils se multipliaient — que de fausses réponses. En effet, ce qui apparaîtrait alors en cause c'est la volonté politique de la Communauté de se donner les moyens de son projet plutôt que de subir et de gérer le « mariage de raison » qu'imposent les interdépendances établies. Plus, une telle approche ne mettrait sans doute pas à l'abri de réactions désordonnées d'auto-défense et de protectionnisme.

Bref, justement parce qu'il s'effectuera dans un environnement très difficile, et sera porteur de conflits d'objectifs et d'intérêts multiples, l'élargissement sommera la Communauté « de développer en commun une approche globale et volontariste » (37). En d'autres termes, de donner au dialogue Nord-Sud le cadre et les instruments de la réussite et de la durée. Cette stratégie globale « implique une vision des problèmes à douze, c'est-à-dire un ensemble de choix et de priorités compatibles, soutenus par la mise en œuvre de procédures et d'actions propres à assurer suffisamment de cohérence et de flexibilité dans le domaine des politiques internes et dans leur cheminement temporel » (37).

Le but d'une telle démarche d'ensemble doit être d'assurer la compatibilité des objectifs macro-économiques avec les objectifs structurels ainsi que celle des objectifs structurels entre eux. Elle implique la sélectivité, une saisie individualisée des principaux problèmes régionaux et sectoriels qui se posent, enfin l'adaptation des ressources et des instruments aux objectifs ainsi dégagés.

(37) Cf. « Élargissement de la Communauté, Aspects économiques et sectoriels », op. cit.

69. La définition formelle de ce cadre d'action n'a pas encore été précisée. Seules quelques orientations peuvent être avancées. En premier lieu, la nécessité d'un cadre d'action pluri-annuel pourrait se traduire par une importance opérationnelle renforcée accordée aux programmes de politique économique à moyen terme de la Communauté : coïncidant avec la période de transition, ils devraient à la fois définir les objectifs macro-économiques compatibles que les Neuf et les Trois devraient viser, les politiques et interventions prioritaires en matière sectorielle et régionale, les modalités et les conditions de l'intégration des Trois.

En second lieu, les instruments financiers de la Communauté devraient voir leur dispositif adapté à travers un aménagement des outils existants, la création éventuelle de nouveaux instruments, l'ajustement si nécessaire des ressources qu'ils véhiculent. Ceci afin d'accroître globalement leur efficacité au service de politiques communautaires elles-mêmes précisées et plus ambitieuses. A cet égard, on pourrait imaginer que le programme à moyen terme destiné à sauvegarder (renforcer) la cohésion de la Communauté dans le processus d'intégration, comporte des plans d'actions prioritaires, cernant les gouffres d'étranglement structurels sur lesquels pourraient se concentrer les interventions financières de la Communauté.

Conclusion

70. Sa déjà longue histoire montre que la Communauté a progressé à travers une série de défis successifs. Défi de sa propre création, qui correspondait sans doute à des besoins économiques, stratégiques et politiques déterminés, mais qui n'en a pas moins exigé que soient abandonnés certains replis frileux sur l'espace économique national. Défi ensuite du premier élargissement, avec ses hétérogénéités et ses incertitudes accrues.

Cette histoire est aussi celle de déséquilibres surmontés grâce à la croissance, et de disparités masquées ou insuffisamment affrontées, qui mettront en lumière la fragilité de l'édifice commun confronté au réaménagement en profondeur de l'économie mondiale qui se déploie depuis quelques années. L'un des éléments importants de fragilité avait été l'insuffisante attention portée à la réalisation d'une convergence réelle des développements, en d'autres termes — au-delà du rapprochement passager des performances économiques d'ensemble — aux facteurs structurels d'une cohésion durable.

Face aux risques de plus en plus précis de régression, la Communauté a récemment réagi avec la création du système monétaire européen et la mise en œuvre d'une action concertée visant à restaurer une croissance équilibrée. Mais les effets positifs de ces avancées communautaires demeurent incertains en raison d'un contexte économique international très instable, aggravé par le dernier choc pétrolier.

71. L'élargissement en cours vient imposer un nouvel approfondissement de la démarche. Divers blocages contre lesquels a buté fréquemment le dialogue communautaire doivent être surmontés : opposition trop mécanique entre efforts nationaux et actions communes, elles-mêmes appréciées trop souvent dans l'optique d'un juste retour immédiat et de transferts nets de ressources ; conception des ajustements alliant de manière trop mécanique et aveugle inductions du marché, délais d'adaptation et clauses de sauvegarde...

La démarche envisagée suppose une globalisation et une meilleure transparence des objectifs sectoriels et régionaux, une certaine « programmation » des adaptations requises, sans doute une autre conception et une autre articulation des politiques communes... Une telle approche « programmée » de la convergence dans le cadre de l'élargissement serait certes trop ambitieuse. On ne s'interrogera pas ici des conditions politiques d'un tel saut qualitatif. Un certain nombre de facteurs pourraient cependant faciliter le mûrissement de cette approche.

C'est tout d'abord le fait qu'en raison des interdépendances acquises, aucun pays de la Communauté, fût-il le mieux placé face aux nouvelles données du marché mondial, ne peut espérer sortir de la crise isolément si ses principaux partenaires demeurent « bloqués » dans des situations de faible croissance et de chômage. C'est aussi le fait que la Communauté rencontrerait de plus en plus de freins à la poursuite de ses politiques commu-

nes : comme on l'a vu précédemment, avec l'élargissement la politique agricole commune comme la politique méditerranéenne pourraient se heurter rapidement à des contraintes contraires et paralysantes.

Le schéma sommairement tracé suppose dans de nombreux domaines — volonté politique, méthodes de travail, instruments utilisés... — des changements importants dans la pratique communautaire. Ceci à un moment, précisément, où de nombreux facteurs semblent aller dans le sens d'une moindre volonté commune. Et sans doute est-il vrai que l'approche évoquée a peu de chances de s'imposer.

72. *Mais l'on ne peut manquer dans ce cas de s'interroger sur les alternatives.*

En raison des interdépendances établies, un repli sur une gestion pragmatique des acquis communautaires pourrait prévaloir. Avec, dans des domaines limités et lorsque les conjonctions d'intérêt de plusieurs Etats membres le permettent, des progrès ou des actions groupés. Cette sorte d'Europe à la carte pourrait malintendre l'exigence d'une action réellement communautaire. On voit cependant mal comment elle pourrait ne pas déboucher sur une Europe à deux vitesses si le même nombre limité de partenaires se retrouvait régulièrement dans les actions envisageables.

Compte tenu de l'inégale gravité des situations économiques nationales, du poids des exigences sociales, régionales, etc. cumulés dans certains pays, le risque de voir se développer dans la Communauté des politiques de sortie de crise aux contenus économique et social très différents, pourrait dans ce contexte se préciser. Jusqu'ici les politiques suivies ont certes continué à relayer d'une même inspiration théorique. Mais le prolongement de la crise, le poids du chômage pourraient en effet entraîner des choix nationaux globalement divergents. Avec, comme conséquence première, une remise en cause du Marché commun et une nouvelle régression de l'idée communautaire.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

★ Lors de sa session des 28/29/30 mai 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. Geoffrey Drain, General Secretary of the National and local Government Officers Association, comme membre du **Comité économique et social**, en remplacement de M. Jack J. Macgougan, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 18 septembre 1982.

★ Lors de sa session du 27 juin 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, M. Silvain Loccufier, comme membre du **Comité économique et social**, en remplacement de M. Victor de Ridder, membre décédé, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 18 septembre 1982.

COMITÉ DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Lors de sa session des 17/18 juin 1980, le Conseil a nommé sur proposition des gouvernements irlandais et britannique, M. P. Leonard, Department of Labour, et M. W.R.B. Robinson, Department of Employment, comme membres titulaires du **Comité du Fonds social européen**, en remplacement respectivement de MM. Cyril O'Riordan et D.J. Hodgkins, membres titulaires démissionnaires, en attendant qu'il soit pourvu au remplacement des membres du Comité.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

★ Lors de sa session des 17/18 juin 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, Undervisningsdirektør Niels Hummeluhr, Direktoratet for Erhvervsuddannelserne, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la formation professionnelle**, en remplacement de M. Carl Jørgensen, membre titulaire démissionnaire, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 15 octobre 1980.

★ Lors de sa session du 27 juin 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. A.G.B. Woolward, Department of Education and Science, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la formation professionnelle**, en remplacement de M. N. Thompson, membre titulaire démissionnaire, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 15 octobre 1980.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

★ Lors de sa session des 28/29/30 mai 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. A.L. Sapper, Association of Cinematograph, Television and Allied Technicians, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, pour la durée restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 16 mars 1982.

★ Lors de sa session des 17/18 juin 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M.

Raymond Lenoble, Directeur Général de la Fédération Professionnelle Agricole pour la main-d'œuvre saisonnière, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, pour la période restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 16 mars 1982.

FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL

★ Lors de sa session des 29/30 mai 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, M. Niels Ole Andersen, Kontorchef, Arbejdsministeriet, comme membre suppléant du Conseil d'administration de la **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**, en remplacement de Mme Vibeke Lomholt, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 16 mars 1983.

★ Lors de sa session des 17/18 juin 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement luxembourgeois, M. L. Rech, comme membre suppléant du Conseil d'administration de la **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail**, en remplacement de M. R. Meis, membre suppléant démissionnaire, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 mars 1983.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Lors de sa session des 28/29/30 mai 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, Dr. C.A. James, Confederation of British Industry, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants**, en remplacement de M. Y. Cobb, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 octobre 1981.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION DES MÉDECINS

Lors de sa session du 27 juin 1980, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. P.G. Bevan, Director, Board of Graduate Clinical Studies, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la formation des médecins**, en remplacement de Sir Stanley Clayton, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 5 avril 1982.

GUINÉE ÉQUATORIALE

Le 11 juin 1980, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Julian Esono Abaga Ada Nsogo désigné par le Gouvernement de la République de la **Guinée équatoriale** comme Chef de la Mission que ce pays va ouvrir auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique.

EL SALVADOR

Le 17 juin 1980, la Communauté Economique Européenne a donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Francisco A. Soler, désigné par le Gouvernement de

la République d'**El Salvador**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ricardo Gallardo.

JAMAÏQUE

Le 23 juin 1980, la Communauté Economique Européenne a donné l'agrément à S.E. Madame l'Ambassadeur Carmen Yvonne Parris, désignée par le Gouvernement de la **Jamaïque**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Donald Bancroft Rainford.

JORDANIE

Le 27 juin 1980, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Hasan Abu Nimah, désigné par le Gouvernement du Royaume Hachémite de **Jordanie** comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Tahar Masri.

TUNISIE

Le 2 juillet 1980, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Abdelaziz Hamzaoui, désigné par le Gouvernement de la **République tunisienne**, comme Chef de la Représentation, respectivement de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Mahmoud Maamouri.

II. - Activités communautaires

RÉSUMÉ DE LA PRÉSIDENTE SUR LES TRAVAUX DU CONSEIL EUROPÉEN

(Venise, 12-13 juin 1980)

1. Il a été pris acte avec satisfaction des conclusions auxquelles est parvenu les 29 et 30 mai le Conseil des ministres de la Communauté. Ces conclusions ont permis de trouver une solution au problème de la contribution britannique au budget communautaire, d'arriver à un accord sur les prix de la campagne agricole 1980-81 et sur le problème de la viande ovine et de définir les orientations en vue d'une politique globale commune de la pêche. Le succès de ces travaux permet entre autres de mettre au point le budget pour 1980 et de normaliser ainsi le fonctionnement de la Communauté.

Un élément essentiel des accords ainsi réalisés est constitué par l'engagement que prend la Communauté de mettre en œuvre des modifications structurelles, qui, en assurant un développement plus équilibré des politiques communes dans le respect de leurs principes fondamen-



taux et en empêchant que des situations inacceptables se produisent de nouveau, permettront à chaque Etat membre de se sentir toujours plus étroitement intéressé à l'avenir de la Communauté et au renforcement de l'intégration européenne.

Cet engagement constitue une condition fondamentale, également dans la perspective de l'élargissement, pour que la Communauté puisse faire face avec fermeté et efficacité aux responsabilités qui lui incombent tant sur le plan interne que sur le plan international ; pour qu'elle puisse répondre à l'attente des citoyens européens qui souhaitent une solidarité toujours plus grande des Etats membres dans les divers domaines de l'activité politique, économique et sociale, afin qu'elle puisse promouvoir une meilleure convergence et un développement harmonieux des économies, réduire les disparités entre les diverses régions et le retard des régions moins favorisées, et pour qu'elle puisse, en fin de compte, atteindre pleinement les objectifs inscrits dans les traités en parfaite conformité avec les idéaux qui ont inspiré le projet avisé de l'unification européenne.

2. Après un examen de la situation économique et sociale, les appréciations que le Conseil européen avait exprimées lors de la session des 27 et 28 avril 1980 ont été confirmées.

En particulier, la plus vive préoccupation a été manifestée devant la confirmation des pressions inflationnistes qui constituent la menace la plus grave pour la stabilité et le développement des économies des Etats membres et présentent également des dangers du fait que ce phénomène se manifeste à des degrés divers dans les pays de la Communauté.

La lutte contre l'inflation doit constituer à court terme l'objectif principal. Elle doit être menée par l'adoption de politiques monétaires et fiscales soigneusement mises au point, complétées par des mesures permettant de soutenir les investissements et de faire face à la situation de l'emploi, et en même temps propres à maintenir dans des limites acceptables les déséquilibres extérieurs.

Constatant le ralentissement de la demande qui se manifeste dans d'autres domaines économiques importants, on a souligné l'importance d'une action destinée à écarter, au moyen d'une coopération internationale appropriée, le risque d'une récession généralisée.

3. Face à la situation toujours plus préoccupante de l'emploi, notamment dans le cas des jeunes, on a réaffirmé la nécessité prioritaire, dans une partie des Etats membres, d'interventions conjoncturelles et structurelles dans le cadre d'une politique active de l'emploi.

Il apparaît nécessaire de donner à la Communauté la possibilité d'apprécier systématiquement l'incidence sur l'emploi des diverses politiques communautaires et cela dès leur élaboration ; d'assurer une meilleure coordination au niveau communautaire des politiques de l'emploi ; d'harmoniser les actions communautaires en matière de politique économique avec celles adoptées dans le domaine social et dans celui de l'emploi.

On a pris acte avec satisfaction des résultats du Conseil des Affaires sociales du 9 juin, en particulier en ce qui concerne la concertation entre les partenaires sociaux. Le Conseil est invité à poursuivre ses travaux, en vue d'atteindre les objectifs précités, sur la base d'un rapport périodique de la Commission sur la situation de l'emploi.

4. Considérant qu'en 1980 le ralentissement des taux de croissance dans les diverses régions industrialisées sera très marqué, à cause notamment de l'augmentation des prix du brut, on a réaffirmé la détermination de contribuer activement à renforcer le système commercial inter-

national ouvert et multilatéral, comme l'ont déclaré les Etats membres lors de la réunion ministérielle de l'OCDE des 3 et 4 juin derniers. En particulier, on a exprimé le souhait que tous les pays industrialisés s'engagent à affronter et à résoudre les problèmes commerciaux actuellement en suspens, en favorisant des solutions conformes au contenu et à l'esprit des résultats des négociations commerciales multilatérales.

5. L'examen de la situation monétaire internationale a été poursuivi, et ce sur la base des conclusions de la session tenue à Luxembourg les 27 et 28 avril derniers. Cette situation apparaît toujours dominée par les problèmes que pose la gestion des déséquilibres considérables des balances des paiements provoqués par les augmentations répétées des prix du pétrole. La résorption de ces déséquilibres ne pourra être réalisée à long terme que par une stabilisation des termes de l'échange et les indispensables ajustements réels dans les économies des Etats membres.

Le recyclage des excédents pétroliers pourra atténuer à court terme les effets négatifs de ces déséquilibres. Ce processus, auquel le marché privé des capitaux contribue de manière essentielle, devra être renforcé par la valorisation du rôle des institutions financières internationales.

6. On a souligné l'importance capitale que le dialogue Nord-Sud revêt pour la stabilité des relations internationales. On envisage de relancer la coopération avec les pays en développement. Cette coopération devra, sur la base de l'interdépendance et de l'avantage mutuel, contribuer à l'expansion économique dans le cadre d'une restructuration des relations économiques internationales qui puisse aider les pays en développement à accomplir de rapides progrès.

Dans cette perspective, l'engagement politique pris en vue des « négociations globales », de la mise au point de la troisième stratégie internationale du développement ainsi que des accords sur les statuts du Fonds commun pour la stabilisation des prix des matières premières et la poursuite des négociations sur les produits de base reste pleinement valable.

On envisage avec confiance les travaux de la XI^e Assemblée générale des Nations Unies et on estime que le rapport de la Commission Brandt est à même d'apporter une contribution particulièrement intéressante à une issue positive de ces travaux.

On n'a cependant pas manqué de faire état des préoccupations au sujet des incidences qu'entraînent, pour la politique du développement, les augmentations successives du prix du pétrole brut ainsi que les tensions de caractère économique et politique qui en découlent.

7. Une attention particulière a été accordée à l'aggravation de la crise énergétique internationale. On a pris note avec satisfaction des décisions du Conseil des ministres (Energie) du 13 mai et du 9 juin derniers visant à réduire le rapport entre la croissance du PNB et l'augmentation des consommations d'énergie ainsi que la part prise par le pétrole dans le bilan énergétique de la Communauté. La plus vive préoccupation a été exprimée au sujet des nouvelles pressions exercées à Alger en vue d'une augmentation des prix et il a été observé que, dans les circonstances présentes, une augmentation du prix du brut n'est pas justifiée par des considérations objectives.

Le caractère répété de ces augmentations comporte des menaces évidentes pour la stabilité internationale. Leurs effets sur le phénomène de l'inflation et, partant, sur l'expansion économique, les investissements, l'emploi et les balances des paiements entraînent des charges

insupportables pour les régions industrialisées mais surtout pour les pays parvenus au stade du décollage économique qui se trouvent confrontés à des problèmes véritablement insolubles de réajustement que le recyclage ne peut, de toute évidence, contribuer seul à résoudre.

Il convient de tenir compte de manière responsable de ces aspects de la crise, qui seront évoqués au prochain sommet économique.

La Communauté reste ouverte au dialogue avec tous les pays concernés. Elle regrette que les récentes décisions de l'OPEP soient de nature à rendre ce dialogue plus difficile.

PROBLÈMES BUDGÉTAIRES. — PARTICIPATION DU ROYAUME-UNI AU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Lors de sa session des 29/30 mai 1980, le Conseil a adopté les conclusions suivantes :

1. La contribution nette du Royaume-Uni pour 1980 est calculée sur la base de l'estimation actuelle de la Commission (1 784 MUCE). On déduit de cette somme 1 175 MUCE ; ce qui donne pour 1980 une contribution britannique de 609 MUCE.

2. La contribution nette du Royaume-Uni pour 1981 est calculée sur la base de l'estimation de la Commission (2 140 MUCE). La contribution nette du Royaume-Uni de 1980 est augmentée d'un pourcentage égal à celui qui correspond à la différence entre 1 784 et 2 140 MUCE, soit 19,9 % ou 121 MUCE. La contribution nette du Royaume-Uni pour 1981 s'élève donc à 730 MUCE.

3. La contribution du Royaume-Uni, établie sur la base des calculs précédents, est réduite pour 1980 et 1981 de 2 585 MUCE (1 175 plus 1 410).

4. Si la contribution effective du Royaume-Uni pour 1980 et 1981 dépasse respectivement 1 784 et 2 140 MUCE pour ces années, la différence sera répartie de la manière suivante : pour la première année, 25 % à la charge du Royaume-Uni et 75 % à la charge des huit autres Etats membres. Pour la deuxième année : augmentation de 730 à 750 MUCE entièrement à la charge du Royaume-Uni ; augmentation de 750 à 850 MUCE, 50 % à la charge du Royaume-Uni et 50 % à la charge des huit autres Etats membres ; au-delà de 850 MUCE, 25 % à la charge du Royaume-Uni et 75 % à la charge des autres Etats membres.

5. Les paiements afférents à la période 1980-1982 devraient être effectués à l'aide du mécanisme financier adapté et des mesures supplémentaires proposées par la Commission. Le mécanisme financier continuera à fonctionner automatiquement jusqu'à la fin de 1982.

6. Les crédits sont inscrits dans le budget de l'année suivante, conformément au précédent du mécanisme financier.

A la demande du Royaume-Uni le Conseil peut décider chaque année sur proposition de la Commission l'octroi d'avances permettant la mise en œuvre accélérée des mesures supplémentaires.

7. Pour 1982, la Communauté s'engage à résoudre le problème par des modifications structurelles (mandat confié à la Commission, à remplir avant la fin du mois de juin 1981 : l'examen portera sur le développement des politiques communautaires sans mettre en question ni la responsabilité financière commune pour ces politiques qui sont financées par des ressources propres à la Com-

munauté, ni les principes de base de la politique agricole commune. En tenant compte des situations et intérêts de tous les Etats membres, cet examen aura pour but d'éviter que des situations inacceptables se présentent de nouveau pour quelconque d'entre eux). Si cet objectif n'est pas atteint, la Commission présentera des propositions s'inspirant de la solution retenue pour 1980-1981 et le Conseil décidera (will act) en conséquence.

8. Le Conseil réaffirme les conclusions qu'il a adoptées, dans sa composition avec les Ministres des Affaires économiques et des Finances, le 11 février 1980, qui contient une référence à la limite de 1 % de ressources propres TVA.

9. Il importe, pour la prospérité future de la Communauté, d'assurer le déroulement efficace des procédures pour les décisions courantes et la détermination des politiques à suivre, surtout au cours de la période pendant laquelle on procédera à l'examen prévu au point 7. Compte tenu de cet objectif, les Etats membres s'engagent à mettre tout en œuvre pour assurer que les décisions communautaires soient prises avec diligence et notamment que les décisions concernant la fixation des prix agricoles soient prises en temps utile pour la campagne suivante.

POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

Lors de sa session des 29/30 mai 1980, le Conseil a adopté les conclusions suivantes :

1. Le Conseil reconnaît que le parachèvement de la politique commune dans le secteur de la pêche fait partie intégrante de la solution des problèmes auxquels la Communauté doit faire face à l'heure actuelle. A cette fin le Conseil s'engage à adopter, parallèlement à la mise en œuvre des décisions qui interviendront dans d'autres secteurs, les décisions permettant d'assurer l'entrée en vigueur d'une politique globale commune dans le secteur de la pêche, au plus tard le 1^{er} janvier 1981.

2. Dans le respect des Traités et en conformité avec la résolution du Conseil du 3 novembre 1976 (« accord de La Haye »), cette politique devrait être basée sur les orientations suivantes :

a) mesures communautaires rationnelles et non-discriminatoires de gestion des ressources et de conservation et reconstitution des stocks afin d'assurer leur exploitation sur une base durable dans des conditions sociales et économiques appropriées ;

b) distribution équitable des captures en tenant compte tout particulièrement des activités de pêche traditionnelles, des besoins particuliers des régions dont les populations locales sont particulièrement dépendantes de la pêche et des industries annexes, et de la perte de potentiel de capture dans les eaux des pays tiers ;

c) contrôles efficaces des conditions s'appliquant à la pêche ;

d) adoption de mesures structurelles qui incluent une contribution financière de la Communauté ;

e) établissement de relations sûres avec des pays tiers, dans le secteur de la pêche, et mise en œuvre des accords déjà négociés. En outre, des efforts devraient être déployés en vue de conclure de nouveaux accords relatifs aux possibilités de pêche, selon lesquels la Communauté — sous réserve du maintien de la stabilité du marché communautaire — pourrait également offrir des concessions commerciales.



3. En outre, l'application de l'article 103 de l'Acte d'Adhésion se fera conformément aux objectifs et aux dispositions du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, à l'Acte d'adhésion, en particulier ses articles 100-102, et à la résolution du Conseil du 3 novembre 1976, notamment l'Annexe VII.

4. Le Conseil convient de reprendre l'examen des propositions de règlements de la Commission visées sous a) (mesures techniques de conservation) et sous c) (contrôle) lors de sa session du 16 juin 1980 et d'entamer à cette occasion l'examen d'autres propositions, y compris une proposition « quotas 1980 » que la Commission s'engage à présenter en temps utile.

PRIX AGRICOLES 1980/1981 ET MESURES CONNEXES

Lors de sa session des 28, 29 et 30 mai 1980, le Conseil a marqué son accord sur l'ensemble du paquet agricole (prix, mesures connexes et viande ovine).

A ce sujet, voir au même numéro l'article de M. Baudin.

ENGRAIS CEE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 15 juillet 1980, la directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux engrais simples à base de nitrate d'ammonium et à forte teneur en azote.

Les dispositions de cette directive fixent les caractéristiques et limites auxquelles doivent répondre les engrais à base de nitrate d'ammonium et à forte teneur en azote pour pouvoir recevoir l'indication de commercialisation « engrais CEE ». Des mesures concernant le contrôle du respect des spécifications communautaires sont prescrites dans la directive ; elles concernent entre autres aussi un test de détonabilité.

Le respect des dispositions « engrais CEE » dispense ces produits des dispositions nationales, en particulier en ce qui concerne le stockage, aussi contraignantes que celles applicables aux produits qui n'y sont pas conformes.

POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

A l'issue d'un échange de vues approfondi au sujet de la communication de la Commission concernant des orientations pour une politique communautaire du marché du travail, le Conseil a adopté, lors de sa session du 9 juin 1980, la résolution suivante :

Le Conseil des Communautés européennes,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

considérant qu'en raison des perspectives de croissance modérée, de l'évolution démographique et des problèmes d'adaptation structurelle consécutifs en particulier à la crise énergétique, à l'introduction de nouvelles technologies ainsi qu'aux changements dans l'économie internationale, la situation de l'emploi risque de rester préoccupante dans les années à venir, notamment dans certaines régions de la Communauté ;

considérant que l'élargissement de la Communauté est susceptible de donner une nouvelle dimension à la situation de l'emploi dans la Communauté ;

considérant que la réponse de la Communauté aux problèmes économiques et sociaux doit s'inscrire dans une stratégie globale visant, dans des conditions non-inflationnistes, à renforcer le potentiel de croissance, de compétitivité et d'innovation, à améliorer la situation de l'emploi et à répondre à l'émergence de besoins sociaux nouveaux ;

considérant qu'il convient dans ce cadre de déterminer une approche mieux coordonnée des problèmes de l'emploi en vue d'aboutir à une politique de l'emploi au niveau national et au niveau communautaire, susceptible de renforcer la lutte contre le chômage ;

considérant que la politique du marché du travail constitue une partie importante de la politique de l'emploi ; que son rôle essentiel est celui de favoriser l'adaptation quantitative et qualitative de la demande et de l'offre d'emploi par l'exercice cohérent et intégral des fonctions d'orientation, de formation et de réadaptation professionnelles et de la fonction du placement ainsi que, le cas échéant, par des mesures relatives à la mobilité géographique ; que l'exercice efficace de ce rôle exige le développement approprié d'une approche prévisionnelle du marché du travail ;

considérant que les initiatives déjà mises en œuvre au niveau communautaire en vertu du traité et de la résolution du Conseil du 21 janvier 1974 concernant un programme d'action sociale constituent un acquis significatif ; qu'il convient de rappeler à cet égard en particulier :

— les interventions des différents instruments financiers communautaires, notamment du Fonds social européen, dont les ressources ont été augmentées considérablement et qui constitue à présent un instrument important au service de la mise en œuvre de la politique du marché du travail ;

— les réalisations dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, notamment l'existence d'un mécanisme de compensation des offres et des demandes d'emploi, ainsi que les orientations fixées dans la résolution du Conseil du 9 février 1976 concernant un programme d'action en faveur des travailleurs migrants et des membres de leur famille ;

— les premiers résultats dans le domaine de la concertation des politiques de l'emploi et de la coopération des services nationaux de l'emploi ;

— les différents instruments normatifs adoptés par les Institutions communautaires en ce qui concerne les actions en faveur des régions moins développées, des catégories défavorisées de travailleurs et des secteurs en difficulté ;

— la participation accrue des partenaires sociaux aux activités communautaires ;

considérant qu'il convient de se fonder sur cet acquis pour renforcer davantage la politique communautaire du marché du travail, par la détermination d'objectifs pour les politiques nationales et communautaires d'une part, et par l'adoption de mesures communautaires d'autre part, étant entendu que ces objectifs doivent être déterminés en termes suffisamment larges pour tenir compte de la spécificité des situations nationales ;

compte tenu des travaux du Comité permanent de l'emploi des sessions des 9 octobre 1979 et 26 février 1980 et, en particulier, de la session du 29 mai 1980 ;

ayant pris acte de la communication de la Commission concernant les orientations pour une politique communautaire du marché du travail ;

adopte la présente résolution qui détermine les objectifs de la politique communautaire du marché du travail et définit les mesures à prendre et les moyens à mettre en œuvre dans le cadre de cette politique.

I. Objectifs

La politique du marché du travail à mener sur le plan national et sur le plan communautaire doit rendre possible une réponse optimale à l'offre d'emploi et appuyer toute politique visant à augmenter le volume de l'emploi et à lutter contre le chômage.

La politique du marché du travail doit s'attacher en particulier à réduire les déséquilibres entre l'offre et la demande de travail, notamment les déséquilibres qualitatifs, compte tenu également des changements intervenus dans la technologie et l'économie internationale.

La politique du marché du travail devrait viser également à une meilleure intégration du marché du travail communautaire.

Il convient dès lors d'assurer que les structures des services publics de l'emploi et celles de la formation professionnelle répondent à ces exigences, conformément aux orientations déterminées dans la présente résolution.

La participation active des partenaires sociaux à la mise en œuvre de la politique du marché du travail est une condition essentielle de l'efficacité de l'action à entreprendre. En ce qui concerne le niveau communautaire, le Comité permanent de l'emploi constitue l'enceinte privilégiée pour assurer cette participation.

La réalisation de ces objectifs devrait s'inscrire dans le cadre d'une cohérence accrue entre les actions à mener dans les domaines économique et social, dans le but d'améliorer la situation de l'emploi et de lutter de façon efficace contre le chômage.

II. Domaines d'action

1. Connaissance du marché du travail

Il convient d'améliorer la connaissance du marché du travail en développant les informations qualitatives et quantitatives et en les adaptant à l'évolution des besoins, tout en s'efforçant de ne pas alourdir la tâche des services publics et des entreprises.

Dans ce contexte, il convient, par le renforcement de la coopération des services nationaux et communautaires compétents, de :

- faciliter une plus large diffusion de statistiques, études et recherches concernant le marché du travail, disponibles au niveau national et communautaire, et

- promouvoir une meilleure information, au niveau national et communautaire, notamment en ce qui concerne les flux en matière de chômage, les diverses formes d'emploi (travail à temps partiel, travail temporaire, etc.) et les nouvelles qualifications requises dans le cadre de l'introduction des nouvelles technologies.

2. Orientation, formation et réadaptation professionnelles

En vue de répondre de façon efficace aux exigences du marché du travail, les systèmes d'orientation professionnelle doivent être plus largement accessibles aux jeunes et aux personnes à la recherche d'un emploi ainsi que, de façon préventive, aux travailleurs dont l'emploi est menacé.

Il convient dans ce cadre que l'orientation professionnelle favorise l'égalité de chances entre hommes et femmes à l'égard de l'accès à l'emploi.

Les systèmes d'orientation professionnelle doivent tenir compte des informations disponibles sur l'évolu-

tion économique et technologique et sur celle des qualifications professionnelles.

Sur le plan communautaire, la coopération des agences nationales de l'emploi doit être étendue à ces domaines.

En matière de formation et de réadaptation professionnelles,

- il convient de relancer les activités visant à promouvoir une politique commune de formation professionnelle, et notamment l'amélioration des niveaux de formation ;

- il convient d'adapter les structures actuelles aux nouveaux besoins économiques et sociaux (par exemple introduction des nouvelles technologies, adaptation aux changements structurels, meilleure préparation des jeunes à la vie professionnelle, réinsertion professionnelle, etc.) et aux aspirations professionnelles des travailleurs.

Les liens entre l'éducation générale et la formation professionnelle doivent être améliorés, et notamment la formation en alternance doit être développée conformément aux orientations de la résolution du Conseil du 18 décembre 1979.

La Communauté, dans ces domaines, appuiera les réformes envisagées par certains Etats membres pour améliorer leurs structures de formation professionnelle et les adapter aux nouveaux besoins économiques et sociaux, notamment en favorisant la coopération technique et administrative entre Etats membres.

3. Placement

Il convient d'assurer que les agences de l'emploi publiques jouent pleinement leur rôle de médiateur actif pour favoriser l'ajustement de la demande et de l'offre d'emploi sur le plan local, national et communautaire.

Il importe d'assurer :

- l'existence de structures appropriées,
- l'amélioration des méthodes utilisées pour la recherche des emplois disponibles, et
- une haute qualité des services rendus, afin que les agences de l'emploi puissent mieux répondre aux besoins tant des travailleurs que des employeurs.

L'action de la Communauté dans ce domaine doit appuyer la mise en œuvre de ces orientations, notamment en ce qui concerne les structures de placement, et tendre à développer une coopération effective des agences nationales de l'emploi sur des points concrets tels que la formation du personnel, l'informatisation des agences et les fonctions d'orientation et de conseils professionnels.

Il convient que les services nationaux fassent le nécessaire pour permettre de rendre entièrement opérationnel le Système européen de diffusion des offres et demandes d'emploi enregistrées en compensation communautaire (SEDOC). Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de procéder à une évaluation de ce système.

4. Approche prévisionnelle

Il convient de développer de façon appropriée le recours à une approche prévisionnelle des problèmes du marché du travail. Une telle approche devrait comporter l'observation et l'évaluation, en coopération avec les partenaires sociaux, des changements quantitatifs et qualitatifs de l'emploi et permettre la mise en œuvre d'actions cohérentes de formation et d'adaptation professionnelles.

Cette approche prévisionnelle doit, d'une part, être mise en œuvre au niveau régional et, le cas échéant, au



niveau local. D'autre part, l'utilisation des méthodes de gestion prévisionnelle au niveau des entreprises doit être encouragée. Cette approche mérite d'être poursuivie non seulement en raison de la contribution qu'elle peut apporter à un bon fonctionnement du marché du travail à ces différents niveaux, mais aussi à la formulation des politiques générales qui ont une incidence sur l'emploi.

La Communauté pourrait apporter son appui en la matière en facilitant les échanges d'expériences et en promouvant l'amélioration des informations.

5. Mesures en faveur de catégories spécifiques de travailleurs

Les politiques spécifiques axées sur des catégories de demandeurs d'emploi qui rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail doivent figurer parmi les objectifs sociaux des politiques du marché du travail afin de promouvoir l'égalité des chances à l'égard de l'emploi pour ces diverses catégories.

A cet effet, les activités déjà entreprises sur le plan communautaire en faveur des jeunes, femmes, travailleurs âgés, travailleurs migrants et handicapés méritent d'être poursuivies.

Dans ce contexte, une attention particulière devrait être accordée aux problèmes d'emploi résultant du manque ou de l'insuffisance des qualifications, du chômage de longue durée et de la maternité.

6. Mesures régionales

En matière d'action régionale, il convient d'adapter la politique du marché du travail aux besoins de développement des régions défavorisées, notamment en renforçant le potentiel local de formation professionnelle en fonction du développement de l'emploi dans ces régions.

7. Mesures sectorielles

En matière d'action sectorielle, il convient d'atténuer les conséquences de la rationalisation et des changements structurels et de favoriser la réadaptation des travailleurs en les préparant aux nouveaux emplois.

III. Instruments et actions d'appui à la politique du marché du travail

La mise en œuvre des orientations de la politique du marché du travail prévues par la présente résolution doit être facilitée par une meilleure utilisation des différents instruments financiers de la Communauté, en particulier du Fonds social européen.

L'intégration du marché du travail communautaire doit être favorisée dans le cadre de la libre circulation de la main-d'œuvre dans la Communauté, et notamment par la mise en œuvre effective du système de compensation communautaire (SEDOC), compte tenu de la priorité à l'emploi à accorder aux travailleurs ressortissants des Etats membres et de la nécessité de contenir l'accès au marché du travail communautaire de la main-d'œuvre en provenance de pays tiers, ainsi que par une concertation appropriée des politiques migratoires à l'égard des pays tiers, selon les conclusions du Conseil du 22 novembre 1979.

Il importe que les Etats membres recherchent des mesures efficaces de lutte contre l'immigration illégale et l'emploi illégal.

Les différents instruments juridiques communautaires relatifs notamment à l'égalité de traitement entre hommes et femmes et au rapprochement des législations nationales constituent un moyen complémentaire d'intégration du marché du travail communautaire.

En ce qui concerne l'aménagement du temps de travail, il convient de suivre les orientations adoptées par le Conseil dans sa résolution du 18 décembre 1979.

De même, l'action en matière d'amélioration des conditions de travail peut contribuer à la réduction des inadéquations qualitatives sur le marché du travail.

Il importe de poursuivre les réunions des Directeurs généraux de l'Emploi, d'une part, et des Directeurs des Agences de l'Emploi, d'autre part.

IV. Dispositions finales

Le Conseil invite la Commission à prendre, dans le cadre des ressources disponibles, les initiatives nécessaires pour le développement de l'action communautaire et pour favoriser la coopération des Etats membres dans le domaine de la politique du marché du travail en conformité avec les orientations de la présente résolution.

La Commission est également invitée à veiller à ce que ces initiatives s'inscrivent dans une stratégie communautaire globale comportant des mesures en matière de politiques économiques et dans le secteur social, stratégie qui est nécessaire pour améliorer la situation de l'emploi et pour lutter contre le chômage et dont la politique du marché du travail en constitue un élément important.

AMÉLIORATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL DES CONFÉRENCES TRIPARTITES

A l'issue d'un échange de vues au sujet de l'amélioration des méthodes de travail des Conférences tripartites, le Conseil a approuvé, lors de sa session du 9 juin 1980, les conclusions suivantes :

Le Conseil européen, lors de sa réunion des 12 et 13 mars 1979, a souligné l'importance de la consultation avec les partenaires sociaux et a noté avec satisfaction que les dispositions nécessaires pour améliorer le travail des réunions tripartites seraient prises au niveau communautaire.

Dans la ligne de cette orientation, il ne paraît pas opportun de prévoir des règles rigides qui iraient à l'encontre du caractère des Conférences tripartites et des buts poursuivis par celles-ci. Pour répondre à la fois à l'exigence de souplesse et d'efficacité, la procédure suivante pourrait être retenue.

Procédure à suivre pour les Conférences tripartites

Préparation

— le Conseil arrête le thème de la Conférence tripartite après consultation de la Commission et des partenaires sociaux. Le Comité Permanent de l'emploi et le Comité de Politique économique peuvent approfondir l'étude de certains thèmes en vue de la Conférence ;

— la Commission élabore sous sa propre responsabilité une communication et la transmet au Conseil ainsi qu'aux partenaires sociaux ;

— les partenaires sociaux entament, dans la mesure du possible sur cette base, un dialogue préalable susceptible de dégager les points d'accord ou de désaccord,

la Commission pouvant assister à ce dialogue et le faciliter avec ses moyens ;

— la Commission transmet au Conseil un rapport sur les résultats du dialogue entre les partenaires sociaux dans lequel elle expose également ses évaluations et, le cas échéant, des possibilités de solution ;

— le Conseil ou, selon le cas, les représentants des gouvernements des Etats membres s'efforcent de fixer leur position ou de dégager des orientations au vu de la communication et du rapport précités de la Commission.

Déroulement

Les travaux de la Conférence devraient se dérouler essentiellement sous forme d'un véritable dialogue entre les parties. Dans cet esprit, il conviendrait d'éviter dans toute la mesure du possible des déclarations de caractère général qui ne répondent pas aux exigences du dialogue.

— Phase introductive

- le Président de la Conférence ouvre les travaux et expose les thèmes principaux du débat ;
- la Commission présente sa communication et fait état des points d'accord et de désaccord qui se sont dégagés dans la phase préparatoire entre les partenaires sociaux ;
- les partenaires sociaux exposent leur position ;
- le Président du Conseil expose et les ministres soutiennent le cas échéant la position ou les orientations du Conseil ou, selon le cas, des représentants des gouvernements des Etats membres ; s'ils l'estiment nécessaire, les ministres peuvent en plus présenter la position de leurs gouvernements respectifs.

— Phase principale

- le Président de la Conférence favorise le dialogue entre les parties ;
- le Président de la Conférence prend, le cas échéant, les initiatives nécessaires pour rapprocher les positions en présence et pour dégager des accords ; la Commission apporte sa contribution avec ses moyens.

Conclusions

Au terme des travaux, le Président de la Conférence présente des conclusions du débat intervenu.

Ces conclusions, dont le Président peut, le cas échéant, diffuser un projet en temps utile, reflètent la substance et l'esprit du dialogue : cet aspect mérite d'être valorisé car il représente un des objectifs essentiels des Conférences tripartites — celui du dialogue — et constitue le préalable à la recherche d'orientations plus élaborées.

Elles peuvent :

- soit formuler, le cas échéant, des *lignes d'action communes* qui devraient inspirer l'action des différentes parties. Dans ce cas, le Président, compte tenu du débat intervenu, peut prendre les initiatives nécessaires pour mettre au point un texte qui recueille l'accord général ;
- soit résumer, sous la seule responsabilité du Président, les traits essentiels du débat et constater les accords et les désaccords.

Suites à donner à la Conférence

— Chacune des parties devrait mettre en œuvre, conformément à sa propre structure, si le caractère des conclusions le justifie, les conclusions ainsi établies. Pour ce qui concerne les responsabilités communautaires, la Commission pourrait présenter au Conseil les propositions nécessaires ;

— pour les sujets qui relèvent de la compétence des partenaires sociaux, la Commission devrait favoriser, en offrant l'assistance nécessaire, des contacts directs entre eux, afin qu'ils puissent concrétiser dans un cadre approprié les lignes d'action communes éventuellement dégagées ;

— l'exécution des conclusions prises pourraient éventuellement faire l'objet de rapports à établir par la Commission. Ces rapports pourraient être destinés à une Conférence tripartite suivante ou à d'autres organismes appropriés en fonction de leur compétence.

CONVENTION SUR LA LOI APPLICABLE AUX OBLIGATIONS CONTRACTUELLES

A l'occasion de la réunion des ministres de la Justice des neuf Etats membres de la Communauté, le Conseil s'est réuni le 19 juin 1980 afin de fournir aux représentants des gouvernements des Etats membres le cadre approprié à l'examen d'une convention de droit international privé établissant des règles uniformes concernant la loi applicable aux obligations contractuelles.

A l'issue de leurs délibérations, les représentants des gouvernements des Etats membres ont marqué leur accord sur le texte de la convention qui a été, dès aujourd'hui, ouverte à la signature. Les plénipotentiaires des Etats ci-après ont déjà procédé aux formalités de signature : la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

L'accord conclu aujourd'hui marque la fin d'une série de travaux qui ont été engagés en 1967 à la Commission et menés par un groupe d'experts présidé par M. Jenard, du ministère belge des Affaires étrangères, au cours d'une première phase, et au Conseil, par un groupe présidé par M. Brancaccio, du ministère de la Justice de l'Italie, durant la phase finale.

La convention entraîne une uniformisation, dans tous les Etats contractants, de la législation applicable aux contrats dans les situations qui comportent un conflit de droit, c'est-à-dire lorsque subsistent des éléments d'extranéité au regard de la vie sociale interne d'un pays (par exemple, la nationalité d'une des parties ou le cas où le lieu d'exécution du contrat se trouve à l'étranger). Le principe fondamental de la convention est celui de la liberté de choix laissée aux parties au contrat.

A défaut d'un choix explicite de la part des parties, la convention prévoit que la loi applicable au contrat est la loi du pays avec lequel le contrat présente les liens les plus étroits.

Etant donné que ce critère peut, dans certains cas, se révéler trop vague, la convention prévoit des présomptions pour certains types de contrat. Ainsi, pour les contrats ayant pour objet un droit réel immobilier ou un droit d'usage d'un immeuble (location), le pays avec lequel le contrat présente les liens les plus étroits est présumé être le pays où est situé l'immeuble.

Deux dispositions méritent une attention particulière. L'une concerne les contrats conclus par les consommateurs et l'autre les contrats individuels de travail. Ces dispositions visent à garantir d'une manière efficace la protection des parties économiquement les plus faibles dans ces deux types de contrats. Elles auront pour effet d'empêcher que les consommateurs et les travailleurs, lorsqu'ils concluent des contrats auxquels la convention est applicable, puissent être privés de la protection que leur garantissent les dispositions impératives des lois de leur pays de résidence.



Il y a également lieu de mentionner une disposition qui sauvegarde la primauté du droit communautaire sur les dispositions de la convention.

RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE DES HANDICAPÉS

Ayant pris acte du rapport de la Commission sur le premier programme d'action communautaire pour la réadaptation professionnelle des handicapés (relatif à la période 1974-1979) le Conseil a approuvé, lors de sa session du 9 juin 1980, les conclusions suivantes en ce qui concerne la poursuite de la mise en œuvre de ce premier programme.

Le Conseil

— souligne l'importance qu'il attache à la réadaptation professionnelle et à l'intégration sociale des handicapés et confirme à cet égard les orientations retenues dans sa résolution du 27 juin 1974 portant établissement du premier programme d'action communautaire pour la réadaptation professionnelle des handicapés ;

— se félicite des résultats obtenus dans une première phase de mise en œuvre du programme communautaire précité grâce aux efforts déployés par les Etats membres et la Commission ;

— estime que la mise en œuvre du programme devrait être poursuivie compte tenu des lignes directrices proposées par la Commission dans son rapport ainsi que des observations formulées par les délégations à ce sujet, et notamment des orientations suivantes :

1. la politique de l'emploi devrait contribuer davantage à la solution des problèmes d'emploi des handicapés, rendus particulièrement aigus dans l'actuelle situation difficile sur le marché du travail ;

2. le rôle des entreprises pour l'emploi des handicapés devrait être renforcé par les moyens appropriés ; dans ce contexte, il convient de promouvoir tant le maintien de l'emploi des travailleurs devenus handicapés que l'embauche nouvelle de travailleurs handicapés ;

3. il convient également de renforcer le rôle des autorités et des services locaux pour rendre la réadaptation professionnelle plus efficace et pour faciliter l'intégration sociale des handicapés ;

4. les services d'orientation, de formation et de placement professionnels destinés aux travailleurs non handicapés devraient dans une plus large mesure être accessibles aux travailleurs handicapés ;

5. le Fonds social devrait continuer à jouer un rôle important dans les opérations de réadaptation professionnelle des handicapés ; dans ce contexte, il convient d'assurer une coordination étroite de toutes les opérations menées dans la Communauté ;

6. il convient d'améliorer, notamment au moyen de campagnes d'éducation adressées au grand public, l'information générale sur les problèmes des handicapés dans la Communauté et de susciter ainsi une prise de conscience collective face aux responsabilités qui incombent à l'ensemble de la population pour l'intégration sociale complète des handicapés ;

7. les mesures prises en faveur des handicapés dans la Communauté devraient avoir pour but de surmonter dans la mesure du possible les handicaps des personnes concernées, d'éliminer tout élément de discrimination ou d'infériorité à l'égard des handicapés et de promouvoir leur participation dans la conception et dans la réalisation des mesures les concernant ;

— invite la Commission à lui présenter un autre rapport, après une deuxième phase de mise en œuvre du programme pour qu'il puisse apprécier le développement ultérieur du programme et tirer le cas échéant, des conclusions sur des actions futures de la Communauté en faveur des handicapés.

PROTECTION CONTRE RISQUES LIÉS A UNE EXPOSITION A DES AGENTS CHIMIQUES, PHYSIQUES ET BIOLOGIQUES PENDANT LE TRAVAIL

Lors de sa session du 9 juin 1980, le Conseil a marqué son accord sur la directive concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail.

Cette directive constitue un élément important de mise en œuvre de la résolution concernant un programme d'action en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail, adoptée par le Conseil en juillet 1978.

Cette directive comporte, d'une part, un ensemble de dispositions cadres qui devront servir de base pour les réglementations futures dans ce domaine tant au niveau national qu'au niveau communautaire. Dans ce contexte elle établit un complexe de mesures de prévention et de protection (comprenant notamment la référence à des valeurs limites d'exposition, des dispositifs techniques, des mesures d'urgence, des dispositions en matière de surveillance médicale et une information des travailleurs), qui devront s'appliquer au terme d'un délai de trois ans à tous les agents lorsque les Etats membres légifèrent à leur sujet, ainsi que des mesures supplémentaires plus spécifiques en matière de surveillance médicale et d'information des travailleurs applicables à certains agents (dans un premier temps, l'acrylonitrile, l'amiante, l'arsenic, le benzène, le cadmium, le mercure, le nickel, le plomb et certains hydrocarbures chlorés). Ces agents notamment pourront donner ultérieurement lieu à l'élaboration de directives spécifiques au niveau communautaire.

Les Etats membres disposent d'ailleurs d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne la mesure dans laquelle chacune des mesures de prévention et de protection doit s'appliquer, le cas échéant, aux divers agents considérés.

D'autre part, de manière plus spécifique et immédiate, cette directive oblige les Etats membres à mettre en œuvre des mesures visant à assurer, dans un délai de quatre ans, une surveillance appropriée de l'état de santé des travailleurs exposés à l'amiante et au plomb, pendant la période d'exposition, et, dans le délai général de 3 ans, une information appropriée des travailleurs concernés ou de leurs représentants sur le lieu de travail, sur les dangers que présentent l'amiante, l'arsenic, le cadmium, le mercure et le plomb.

Il est instauré, en outre, un comité en vue de l'adaptation au progrès technique des prescriptions spécifiques découlant de la directive.

QUALITÉ DES EAUX DESTINÉES A LA CONSOMMATION HUMAINE

Lors de sa session des 30 juin et 1^{er} juillet 1980, le Conseil a marqué son accord sur la proposition de directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Les dispositions de la directive fixent des concentrations maximales admises pour les valeurs organoleptiques, physico-chimiques et microbiologiques ainsi que des substances indésirables et toxiques pour toutes eaux

livrées à la consommation ou utilisées dans des entreprises alimentaires, à l'exception des eaux minérales naturelles et des eaux médicinales. Les Etats membres peuvent fixer des valeurs même plus sévères en s'inspirant de valeurs « guides » recommandées.

En ce qui concerne la dureté des eaux livrées à la consommation humaine et ayant subi un traitement d'adoucissement, des valeurs minimales requises sont également fixées par la directive pour la dureté totale, la concentration en ions hydrogène, l'alcalinité et l'oxygène dissous. La directive assure en outre la comparabilité des méthodes analytiques de référence et les résultats qui en découlent.

Les Etats membres disposent d'un délai de deux ans après notification pour mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive, afin que la qualité des eaux destinées à la consommation humaine soit rendue conforme aux exigences de la directive dans un délai de cinq ans.

ANHYDRIDE SULFUREUX ET PARTICULES EN SUSPENSION

Lors de sa session des 30 juin et 1^{er} juillet 1980, le Conseil a marqué son accord sur la directive concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension.

Les Etats membres prendront les dispositions nécessaires pour que des normes de qualité atmosphériques définies par la directive soient respectées à partir du 1^{er} avril 1983, et définiront les mesures contraignantes à entreprendre en cas de dépassement de certaines valeurs-limites de concentration du SO₂ et des particules dans l'atmosphère.

Le dispositif de la directive introduit en outre une procédure commune d'échange d'information dans le domaine de la pollution atmosphérique et établit des méthodes de référence pour l'analyse des polluants. Elle vise finalement à prévenir une dégradation de la qualité de l'air dans des régions moins polluées en encourageant le respect des normes, pour autant que possible par une réduction des émissions et non par une plus grande dispersion des polluants dans l'atmosphère.

En conclusion le Conseil a marqué son accord sur une résolution concernant la pollution atmosphérique transfrontière due à l'anhydride sulfureux et aux particules en suspension, aux termes de laquelle les Etats membres s'efforceront, conformément aux objectifs de cette directive et tenant compte dûment des faits et des problèmes en cause de limiter et, autant que possible, de réduire graduellement et de prévenir la pollution atmosphérique transfrontière due à l'anhydride sulfureux et aux particules en suspension.

III. - Relations extérieures

DÉCLARATION DU CONSEIL EUROPÉEN SUR LE MOYEN-ORIENT

(Venise, 12-13 juin 1980)

1. Les chefs d'Etat et de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères ont eu un échange de vues approfondi sur la situation actuelle au Moyen-Orient dans tous ses éléments, y compris l'état des négociations

résultant des accords signés entre l'Egypte et Israël en mars 1979. Ils sont convenus que les tensions croissantes qui affectent cette région constituent un danger sérieux et rendent plus nécessaire et plus urgente que jamais une solution globale du conflit israélo-arabe.

2. Les neuf pays de la Communauté européenne estiment que les liens traditionnels et les intérêts communs qui unissent l'Europe au Moyen-Orient leur imposent de jouer un rôle particulier et leur commandent aujourd'hui d'œuvrer de manière plus concrète en faveur de la paix.

3. A cet égard, les Neuf pays de la Communauté se fondent sur les Résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité et sur les positions qu'ils ont exprimées à plusieurs reprises, notamment dans leurs déclarations du 29 juin 1977, du 19 septembre 1978, des 26 mars et 18 juin 1979, ainsi que dans le discours prononcé en leur nom le 25 septembre dernier par le ministre des Affaires étrangères d'Irlande à la 34^e Assemblée Générale des Nations-Unies.

4. Sur les bases ainsi définies, le moment est venu de favoriser la reconnaissance et la mise en œuvre des deux principes universellement admis par la communauté internationale : le droit à l'existence et à la sécurité de tous les Etats de la région, y compris Israël, et la justice pour tous les peuples, ce qui implique la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien.

5. Tous les pays de la région ont le droit de vivre en paix dans des frontières sûres, reconnues et garanties.

Les garanties du règlement de paix devraient être fournies par les Nations-Unies sur décision du Conseil de Sécurité et, le cas échéant, sur la base d'autres procédures mutuellement agréées. Les Neuf se déclarent disposés à participer, dans le contexte d'un règlement global, à un système de garanties internationales concrètes et contraignantes, y compris sur le terrain.

6. Le problème palestinien, qui n'est pas un simple problème de réfugiés, doit enfin trouver une juste solution. Le peuple palestinien, qui a conscience d'exister en tant que tel, doit être mis en mesure, par un processus approprié défini dans le cadre du règlement global de paix, d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination.

7. La mise en œuvre de ces objectifs exige l'adhésion et le concours de toutes les parties en cause au règlement de paix que les Neuf s'efforcent de promouvoir sur la base des principes définis dans les déclarations mentionnées ci-dessus. Ces principes s'imposent à toutes les parties concernées, donc au peuple palestinien, et à l'OLP qui devra être associée à la négociation.

8. Les Neuf reconnaissent le rôle particulièrement important que la question de Jérusalem revêt pour toutes les parties en cause. Les Neuf soulignent qu'ils n'acceptent aucune initiative unilatérale qui ait pour but de changer le statut de Jérusalem et que tout accord sur le statut de la ville devrait garantir le droit de libre accès pour tous aux Lieux Saints.

9. Les Neuf rappellent la nécessité pour Israël de mettre fin à l'occupation territoriale qu'il maintient depuis le conflit de 1967, comme il l'a fait pour une partie du Sinaï. Ils sont profondément convaincus que les colonies de peuplement israéliennes représentent un obstacle grave au processus de paix au Moyen-Orient. Les Neuf considèrent que ces colonies de peuplement ainsi que



les modifications démographiques et immobilières dans les territoires arabes occupés sont illégales au regard du droit international.

10. Soucieux de mettre fin à la violence, les Neuf considèrent que seule la renonciation à la force et à la menace de l'emploi de la force par toutes les parties peut créer un climat de confiance dans la région et constitue un élément fondamental pour un règlement global du conflit au Moyen-Orient.

11. Les Neuf ont décidé de prendre les contacts nécessaires avec toutes les parties concernées. Ces contacts auront pour objet de s'informer de la position des différentes parties par rapport aux principes définis dans la présente déclaration et, à la lumière des résultats de cette consultation, de déterminer la forme que pourrait prendre une initiative de leur part.

DÉCLARATION DU CONSEIL EUROPÉEN SUR L'AFGHANISTAN

(Venise, 12-13 juin 1980)

Le Conseil européen a noté avec une profonde inquiétude l'intensification des opérations militaires conduites par les troupes soviétiques en Afghanistan.

Ces dramatiques développements aggravent encore les souffrances de la population afghane. Ils mettent en lumière le caractère authentiquement national de la résistance de tout un peuple. Ils menacent de compromettre durablement le climat des relations internationales.

Le Conseil européen tient à affirmer dans ces conditions sa conviction qu'il importe de dégager sans délai les voies d'une solution qui, conformément à la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, assurerait le retrait des forces soviétiques et le libre exercice par le peuple afghan de son droit à déterminer lui-même son destin. Il a réitéré qu'à son avis une telle solution pourrait être trouvée dans une formule permettant à l'Afghanistan de se tenir à l'écart de la compétition des puissances et de revenir à sa position traditionnelle d'Etat neutre et non aligné.

Il rappelle qu'il a proposé à Luxembourg le 28 avril que les grandes puissances et les Etats de la région prennent à cette fin les engagements nécessaires : ils devraient en particulier convenir de respecter la souveraineté et l'intégrité de l'Afghanistan, de s'abstenir de toute ingérence dans ses affaires intérieures, et de s'interdire de faire stationner des troupes sur son sol ou d'entrer avec lui dans une forme quelconque d'association militaire.

Le Conseil européen partage l'inquiétude exprimée et les conclusions tirées par la XI^e Conférence des ministres des Affaires étrangères des Etats islamiques devant le maintien de la présence militaire soviétique en Afghanistan et a noté avec grand intérêt la création par cette Conférence d'un Comité chargé de rechercher tous les moyens possibles pour aboutir à une solution globale de la crise grave concernant l'Afghanistan.

Le Conseil a réaffirmé qu'il est prêt à apporter son appui à toute initiative significative visant à promouvoir une solution de la crise afghane.

DÉCLARATION DU CONSEIL EUROPÉEN SUR LE LIBAN

(Venise, 12-13 juin 1980)

Les Neuf affirment une nouvelle fois leur pleine et entière solidarité vis-à-vis du Liban, pays ami, dont l'équilibre demeure dangereusement menacé par les affrontements dans la région et renouvellent leur appel

pressant à tous les pays et parties concernés pour qu'ils mettent fin à tout acte susceptible de porter atteinte à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale du Liban, ainsi qu'à l'autorité de son gouvernement. Les Neuf soutiendront toute action et toute initiative susceptibles d'assurer le retour de la paix et de la stabilité au Liban, qui constitue un facteur essentiel d'équilibre dans la région.

Les Neuf soulignent le rôle important que la Finul doit jouer dans la partie sud du Liban. Les Neuf rappellent leur Déclaration faite à Luxembourg le 22 avril 1980 en soulignant qu'il est essentiel que toutes les parties concernées permettent à la Finul d'exécuter entièrement les tâches qui lui sont confiées, y compris le contrôle du territoire jusqu'à la frontière internationale.

ACCORD DE COOPÉRATION CEE-LIBAN

1. Le Conseil de coopération CEE-Liban a tenu, le vendredi 6 juin 1980, à Bruxelles, sa première session, au niveau des Ambassadeurs, sous la présidence de M. Kesrouan Labaki, Secrétaire Général du Ministère des Affaires étrangères de la République libanaise.

2. A l'ouverture de cette première session du Conseil de coopération au niveau des Ambassadeurs, les deux délégations se sont félicitées de l'occasion qui leur était donnée — depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 1978, de l'Accord de coopération — de franchir un nouveau pas dans le resserrement des liens qui unissent la Communauté et le Liban depuis de longues années.

Les deux parties ont réaffirmé l'importance primordiale qu'elles attachaient au retour de la paix et de la stabilité au Liban, qui demeure un facteur essentiel d'équilibre dans la région.

Elles ont également exprimé la conviction que le dialogue entamé ce jour se poursuivra avec dynamisme et dans un esprit positif tout au long de l'application de l'Accord.

3. En premier lieu, le Conseil de coopération a arrêté trois décisions, soit de procédure, soit destinées à formaliser des points d'accord intervenus auparavant entre les deux délégations.

La première de ces décisions concerne le règlement intérieur du Conseil de coopération.

Par la deuxième décision, le Conseil de coopération a défini, conformément aux dispositions de l'Accord et de son Protocole financier, les orientations générales de la coopération.

La troisième décision vise à modifier les Annexes II et III du Protocole n° 2, relatif à la définition de la notion de produits originaires et aux méthodes de coopération administrative, suite aux modifications intervenues, dans la nomenclature du Conseil de coopération douanière qui siège à Bruxelles.

4. Le Conseil de coopération a ensuite engagé ses discussions au fond en procédant tout d'abord à un échange de vues sur les résultats de la mise en œuvre des dispositions commerciales de l'Accord.

En ce qui concerne l'évolution générale des échanges entre la Communauté et le Liban, le Conseil de coopération a pris acte des préoccupations exprimées par la délégation libanaise en ce qui concerne l'importance du déficit structurel de sa balance commerciale avec la Communauté. La délégation libanaise a souligné par ailleurs les pertes considérables que son économie a connues en raison de la situation ayant régné dans son pays, qui a

également eu pour conséquence une contraction de ses échanges avec la Communauté.

Elle a exprimé l'espoir que ses échanges avec la Communauté pourront connaître de nouveau un développement normal et régulier et a fait état de son souhait que la Communauté contribue au rétablissement de l'économie libanaise. Elle a demandé, dans ce contexte, la mise en œuvre de la clause d'examen prévue à l'article 44 de l'Accord.

La Communauté s'est déclarée consciente des problèmes que pose pour le Liban la persistance d'un déficit important de sa balance commerciale avec la Communauté. Elle a exprimé l'espoir que la tendance, constatée à la reprise des échanges entre la Communauté et le Liban, grâce aux efforts déployés par le Liban pour reconstruire son économie, se confirmera et s'accentuera dans l'avenir, permettant ainsi aux échanges entre les deux parties de se développer de façon régulière.

La Communauté a également observé que des conclusions définitives sur l'application des dispositions commerciales de l'Accord pourraient être tirées lorsque les dispositions de l'Accord de coopération dans les différents domaines couverts par celui-ci auront pu donner leur plein effet. Elle a estimé, à cet égard, que la mise en œuvre de la coopération économique, financière et technique notamment devrait aider le Liban à contribuer au développement de son économie.

En conclusion de ce point, le Conseil de coopération :

- a constaté que les échanges entre la Communauté et le Liban, après avoir subi une contraction en raison de la situation au Liban, connaissent une reprise encourageante, tout en laissant subsister un déséquilibre important au détriment du Liban ;

- a souligné l'importance de la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de l'Accord afin de contribuer au développement de l'économie libanaise et à un meilleur équilibre des échanges entre les deux parties ;

- a constaté la disponibilité des deux parties à mettre en œuvre la clause prévue à l'article 44 de l'Accord visant à examiner, selon la procédure retenue pour la négociation de l'Accord lui-même, les résultats de l'Accord et les améliorations éventuelles pouvant être apportées de part et d'autre. Cette procédure sera entamée par des conversations exploratoires entre la Commission et une délégation libanaise. La Commission soumettra son rapport sur les résultats de ces conversations exploratoires au Conseil des Communautés qui sera appelé à se prononcer sur le contenu de ce rapport.

5. Le Conseil de coopération a ensuite fait le point sur les travaux accomplis ou en cours, d'une part, au titre de l'aide exceptionnelle accordée au Liban par la Communauté en 1977 et, d'autre part, au titre de la coopération financière et technique prévue à l'Accord. Le Conseil de coopération s'est félicité des conventions de financement signées par la Banque européenne d'investissement et le Liban au titre de l'aide exceptionnelle de 20 MUC accordée en 1977. Il a également pris acte des actions déjà réalisées ou en cours dans le cadre de la mise en œuvre du protocole financier.

Le Conseil de coopération a confirmé la volonté des deux parties d'intensifier les efforts concernant l'instruction de projets en vue d'aboutir rapidement à de nouvelles décisions de financement dans le cadre du protocole financier.

6. Pour ce qui est de la coopération économique, dont l'importance manifeste a été soulignée de part et d'autre, le Conseil de coopération a chargé les experts des deux parties d'examiner certaines suggestions présen-

tées par la délégation libanaise et d'établir un programme de travail pour les différents domaines de la coopération prévus à l'article 4 de l'Accord, notamment en ce qui concerne la promotion des échanges commerciaux ainsi que l'encouragement des investissements privés répondant à un intérêt mutuel des parties, en vue de faire rapport au Comité de coopération OEE-Liban qui est chargé d'assister le Conseil de coopération dans l'accomplissement de ses tâches.

7. Le Conseil de coopération s'est ensuite penché sur l'application de l'article 39 de l'Accord qui prévoit que « le Conseil de coopération prend toutes les mesures utiles afin de faciliter la coopération et les contacts nécessaires entre l'Assemblée parlementaire européenne et les représentants de l'Assemblée du peuple du Liban ».

Le Conseil de coopération s'est déclaré disposé — dans le respect de l'autonomie des deux Assemblées — à faciliter ces contacts.

8. Le Conseil de coopération a enfin pris note des préoccupations de la délégation libanaise quant aux répercussions de l'élargissement des Communautés sur l'avenir des relations entre le Liban et la Communauté.

La délégation libanaise a demandé à cet égard qu'un dialogue s'instaure entre la Communauté et le Liban au cours des négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal afin que ses préoccupations puissent être prises en considération durant le processus d'élargissement.

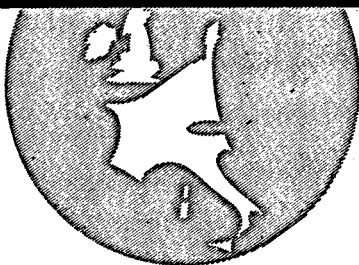
En réponse, la délégation de la Communauté a indiqué qu'elle était consciente des préoccupations exprimées à ce sujet par ses partenaires du bassin méditerranéen et parmi ceux-ci par le Liban. Elle a d'ailleurs entamé sur le plan interne une réflexion d'ensemble sur ces répercussions et sur les conclusions à en tirer en tenant compte notamment des préoccupations de ses partenaires méditerranéens.

En ce qui concerne la Grèce, la délégation de la Communauté a relevé que les autorités libanaises avaient été informées des résultats des négociations d'adhésion de ce pays aux Communautés. Elle a précisé qu'il conviendra, à présent, comme dans le cas du premier élargissement, de mettre au point de commun accord le texte d'un protocole d'adaptation à l'Accord de coopération en raison de l'adhésion de la Grèce. Elle a rappelé à cet égard que le Conseil des Communautés a donné à la Commission, en février 1980, des directives de négociation à ce sujet. Elle a exprimé sa confiance que les négociations engagées à cet effet avec le Liban au mois de mai 1980, s'achèveront rapidement de façon à ce que le protocole d'adaptation entre en vigueur le 1^{er} janvier 1981.

En ce qui concerne le Portugal et l'Espagne, la délégation de la Communauté a souligné que les négociations d'adhésion avec ces deux pays se trouvaient dans la phase de l'élaboration en commun d'une vue d'ensemble sur base de laquelle les négociations de fond seront ensuite menées secteur par secteur. Elle s'est déclarée disposée à procéder, le moment venu, à des échanges de vues avec le Liban sur les négociations avec ces deux pays.

Par ailleurs, la délégation libanaise a évoqué, sous la rubrique des points « Divers », l'aide alimentaire, en soulignant l'importance de la poursuivre à l'avenir.

Le Conseil de coopération a pris note de cette déclaration.



ASSOCIATION CEE-TURQUIE

Le Conseil d'Association CEE-Turquie a tenu sa 26^e session les lundi 30 juin et mardi 1^{er} juillet 1980, sous la présidence de M. Hayrettin Erkmen, ministre des Affaires Etrangères de la Turquie.

Cette session a été entièrement consacrée aux décisions à prendre pour permettre la relance et le développement de l'Association CEE-Turquie, conformément à la volonté exprimée par les deux parties lors de la précédente session ministérielle du Conseil d'Association, tenue le 5 février 1980.

Après avoir pris note du rapport présenté par le Président du Comité d'Association sur l'état des travaux au sein de ce Comité, le Conseil d'Association a procédé à des délibérations très approfondies sur les différents éléments de l'offre communautaire faite dans le contexte de la relance de l'Association ainsi que sur les contre-propositions introduites du côté de la délégation turque.

Au terme de la session, les parties ont adopté une décision relative au développement de l'Association sur les différents éléments faisant l'objet de la relance.

Dans le chapitre I intitulé « Agriculture », la Communauté et la Turquie ont retenu une approche nouvelle, justifiée par la spécificité des liens d'association. Il a été convenu qu'à l'importation dans la Communauté de produits agricoles turcs, les droits de douane seront supprimés en quatre étapes, dont la première interviendra à la date du 1^{er} janvier 1981. Ce nouveau régime sera assorti de conditions de quantités ou de calendriers saisonniers en ce qui concerne certains produits sensibles dans la Communauté. En outre, le Conseil d'Association a arrêté des modalités pour la mise en œuvre de l'article 33 du Protocole additionnel CEE-Turquie.

Dans le chapitre II intitulé « Dispositions sociales », les parties ont adopté, dans la Section 1, intitulée « Questions relatives à l'emploi et à la libre circulation des travailleurs », certaines améliorations en faveur des travailleurs turcs employés dans les Etats membres de la Communauté, ainsi que les membres de leur famille, par rapport au régime prévu dans la décision n° 2/76 du Conseil d'Association du 20 décembre 1976. En outre, dans la Section 2, intitulée « Promotion socio-culturelle et échange de jeunes travailleurs », le Conseil d'Association s'est mis d'accord sur certaines dispositions en matière de promotion socio-culturelle en faveur des travailleurs turcs et des membres de leur famille, ainsi que pour favoriser l'échange de jeunes travailleurs, conformément à l'article 40 du Protocole additionnel.

Les Etats membres de la Communauté, par une déclaration en annexe à la Décision du Conseil d'Association concernant la mise en œuvre de l'article 39 du Protocole additionnel, se sont engagés par ailleurs à élaborer les moyens juridiques et les modalités nécessaires pour tenir compte des périodes accomplies en Turquie pour l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations ainsi que pour le calcul de celles-ci.

Dans le chapitre III intitulé « Coopération économique et technique », les parties contractantes sont convenues d'inclure, dans le cadre des relations CEE-Turquie, un nouveau volet, celui de la coopération économique et technique, ayant pour objectif de contribuer au développement de la Turquie par un effort complémentaire de ceux accomplis par ce pays et de renforcer les liens économiques existant entre la Turquie et la Communauté

sur des bases aussi larges que possible et au bénéfice mutuel des parties.

Le Conseil d'Association a mis au point certaines dispositions concernant la mise en œuvre de l'aide exceptionnelle communautaire de 75 MUOE en faveur de la Turquie, offerte pour tenir compte des difficultés économiques particulières que celle-ci connaît en ce moment et pour permettre la réalisation de premières actions de coopération en attendant l'entrée en vigueur du 4^e Protocole financier mentionné ci-dessous.

Enfin, en ce qui concerne le 4^e Protocole financier appelé à prendre la relève du 3^e Protocole venant à échéance le 31 octobre 1981, les parties contractantes sont convenues de s'inspirer largement des dispositions prévues à ce 3^e Protocole, en y apportant les améliorations suivantes : le montant global passera de 310 à 600 MUOE dont 225 MUOE seront accordés sous forme de prêts normaux sur fonds propres de la Banque européenne d'investissement. 375 MUOE seront accordés sur fonds budgétaires communautaires et destinés pour l'essentiel à des prêts à des conditions spéciales (40 ans de durée d'amortissement avec un délai de grâce de 10 ans et un taux d'intérêt de 1 % l'an, contre 2,5 % dans le 3^e Protocole financier). Un montant de l'ordre de ± 50 MUOE sur ces 375 MUOE sera accordé sous la forme d'aides non remboursables destinées à financer la coopération économique et technique, nouveau volet des relations d'Association visé ci-dessus.

AIDE ALIMENTAIRE

★ Lors de sa session des 28, 29 et 30 mai 1980, le Conseil a marqué son accord sur le programme d'aide alimentaire de la Communauté pour l'année 1980, comportant :

- 20 500 tonnes de céréales (135 MUOE en prix intérieurs) ;
- 150 000 tonnes de lait écrémé en poudre (196 MUOE en prix intérieurs) ;
- 45 000 tonnes de butteroil (160 MUOE en prix intérieurs).

Ce programme, qui reconduit les quantités de 1979, pourrait être augmenté en fonction des crédits retenus pour l'aide alimentaire au titre du budget 1980 dont la procédure est encore en cours.

★ Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 27 juin 1980, la décision concernant la signature et le dépôt d'une déclaration d'application provisoire de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1980, et il a marqué son accord sur une répartition ad hoc des engagements souscrits dans le cadre de la nouvelle Convention de l'aide alimentaire et pour la durée de celle-ci (1^{er} juillet 1980/30 juin 1981).

AIDE FINANCIÈRE EN FAVEUR DU NÉPAL

★ Lors de sa session des 28, 29 et 30 mai 1980, le Conseil a marqué son accord sur la participation communautaire pour 2,2 MUOE au renforcement des services de santé animale et au développement de la production et de la commercialisation animale au Népal.

BIBLIOGRAPHIE

R. SAVY, M. FROMONT, **L'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique, Tome 1, Institutions et politiques**, Presses Universitaires de France, Publications de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Limoges, 4^e trimestre 1978, 518 pages.

Cet ouvrage collectif, dont MM. Savy et Fromont sont les rapporteurs généraux respectivement pour la première et la deuxième parties, se propose de présenter les résultats d'une enquête de droit comparé sur l'intervention de l'Etat dans la vie économique. Elle s'applique à sept pays européens à économie de marché : Allemagne fédérale, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie et Suisse. C'est dire que ces pays sont suffisamment différents, tant au point de vue institutionnel, qu'économique, pour permettre une analyse comparative qui ait un sens.

Quatre thèmes ont été retenus à l'origine, à savoir, l'administration économique, les politiques économiques, les techniques juridiques et le contrôle des interventions. Seuls les deux premiers figurent dans le présent ouvrage. Le thème de l'administration économique, qui forme la première partie (175 pages), traite des aspects institutionnels des interventions publiques dans l'économie ainsi que des mutations des systèmes administratifs nationaux, que ce soit au niveau de l'administration centrale ou de l'administration régionale et locale. La deuxième partie (320 pages), consacrée aux politiques économiques, s'attache à délimiter le domaine de ces interventions et à analyser le cadre dans lequel elles se déroulent : national et international, général et sectoriel.

Un questionnaire détaillé, adressé aux rapporteurs nationaux, a été établi sur chacun de ces thèmes. Les rapports ont été rassemblés fin 1975 pour un colloque organisé à Limoges au cours duquel les collaborateurs de l'enquête ont notamment décidé de la présentation des résultats de celle-ci, ce qui a nécessité la mise en forme des rapports nationaux, actualisés jusqu'au début 1977, selon ce schéma d'ensemble. Le clivage entre la situation de chacun des sept pays étudiés ne se retrouve qu'au niveau des sous-sections, ce qui

permet une approche plus synthétique des problèmes. Une telle solution est certainement préférable à une approche comparative au niveau des sections ou des chapitres, ce qui aurait sans doute obligé les auteurs à refaire des synthèses partielles après chaque développement de ce type. Signalons également une innovation intéressante, qui consiste à faire coïncider les textes de certaines questions avec des titres de sections ou de sous-sections.

En ce qui concerne le contenu, cet ouvrage a le mérite de rassembler un ensemble d'informations mal connues jusqu'alors. Les aspects juridiques des interventions étatiques dans l'économie avaient en effet été négligés, contrairement aux aspects économiques ou politiques. Une lacune a été comblée, dans la mesure où des concepts récents, tels que concertation, incitation, planification, directives, etc., ont reçu une signification juridique.

Au total, il s'agit d'un ouvrage « monumental », tant du point de vue de la forme que de celui du fond.

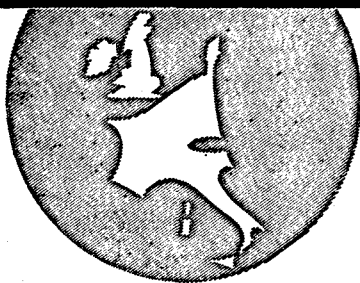
Nicolas NITSCH

Institute for Latin-American Integration, Inter-American Development Bank, **The Latin-American Integration Process in 1978**, 348 pages.

Les rapports annuels de l'Institut pour l'Intégration de l'Amérique latine, ne sont pas sans rappeler les rapports généraux de la Commission sur l'activité des Communautés européennes. Il est vrai qu'il existe de nombreuses analogies entre ces deux groupes régionaux, et que s'est instauré un dialogue permanent entre la C.E.E. et l'Amérique latine. Mais, contrairement aux rapports généraux de la Commission, dont le plan s'articule autour des politiques communes et des relations extérieures, le présent rapport se doit de tenir compte d'un degré d'avancement moindre du processus d'intégration en Amérique latine.

La première partie relate l'évolution des processus d'intégration et de coopération dans le contexte économique régional qui est celui de l'Amérique latine. La deuxième partie décrit les activités des différentes organisations internationales régionales : Association latino-américaine de libre-échange, Pacte andin, Marché commun centraméricain, Communauté des Caraïbes, ainsi que des accords multilatéraux de coopération (Système économique latino-américain, Pacte de l'Amazonie, coopération bilatérale, etc.). La troisième partie est consacrée à un résumé chronologique. Quant à la dernière partie, c'est une étude sur l'évolution des exportations latino-américaines.

Les développements d'ordre économique et financier l'emportent nettement sur les aspects politiques et juridiques ; de nombreux tableaux émaillent ce



rapport. Cela est naturel, puisque les relations entre ces pays se caractérisent bien plus par la coopération, donc essentiellement les échanges commerciaux et le développement économique, que par l'intégration.

Nicolas NITSCH

L.J. ROBINS, The Reluctant Party : Labour and the E.E.C., 1961-1975, G.W. et A. Hesketh, Ormskirk, janvier 1979, 155 pages.

Voilà un petit livre écrit en anglais très dense et bien documenté qui retrace par étapes les problèmes débattus et les décisions prises au sein du Parti travailliste britannique relativement à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun.

L'intérêt d'une telle étude apparaît dans toute sa dimension lorsque l'on connaît les difficultés qu'a posées l'adhésion de la Grande-Bretagne, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières, ainsi que la position plus réservée du Parti travailliste que celle de son rival conservateur à cet égard, au moins durant la période considérée. Le titre du livre, en particulier l'adjectif « reluctant », donne le ton d'emblée ; il signifie que, sans être absolument hostile à l'adhésion britannique, le Parti travailliste y était pour le moins peu disposé.

Le plan chronologique adopté par l'auteur n'est pas gênant en l'occurrence, car les grands thèmes de la pensée travailliste coïncident avec les étapes historiques de l'évolution du parti en ce qui concerne sa position européenne. A travers cette question, l'auteur nous renseigne également sur les débats internes entre la gauche et la droite du parti, ainsi que sur ses problèmes de direction. L'analyse précise et complète fait de cette étude un authentique ouvrage de science politique.

Nicolas NITSCH

J. ISAAC CASTIAU, Les pays du Benelux et le Nord de la France. Quatre entités, une région, Foire internationale de Bruxelles, avril 1979, 143 pages.

Cet opusculé a pour objet de présenter une région favorisée sur le plan économique, constituée du Benelux et du Nord de la France. D'une lecture facile, il débute par un aperçu historique pour déboucher sur des développements de géographie économique, encore que ces deux thèmes se trouvent fréquemment imbriqués. A tout ceci, viennent s'ajouter des considérations relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise et à l'Union Benelux. L'analyse apparaît donc comme assez touffue, d'autant plus que les intitulés ne sont pas très explicites. En contrepartie, elle fourmille de renseignements intéressants pour l'étude de cette région. La synthèse, en particulier d'un sujet aussi vaste, est

un art difficile, et cet opusculé plutôt descriptif a manifestement une vocation plus modeste.

Nicolas NITSCH

Institut d'Etudes européennes. Université libre de Bruxelles. **L'Espagne et les Communautés européennes**, Editions de l'Université de Bruxelles, mai 1979, 420 pages.

Le colloque organisé en 1979, conjointement par le Centre d'Etudes européennes et la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain et d'autre part par l'Institut d'Etudes européennes de l'Université de Bruxelles, s'est traduit dans cet ouvrage. On aurait donc pu s'attendre à ne pas voir traité de manière homogène l'important problème de la situation et de l'adhésion de l'Espagne aux Communautés. Fort heureusement il n'en est rien, car les organisateurs ont imposé un programme cohérent, divisé en quatre grands thèmes, au sein duquel les différents actes du colloque viennent s'intégrer harmonieusement.

Le premier thème est consacré, d'une part, aux relations extérieures de l'Espagne et des Communautés, c'est-à-dire l'aspect politique, d'autre part, à la compatibilité des engagements internationaux de l'Espagne avec le droit communautaire. Le deuxième thème, consacré au droit et aux relations internes, s'attache à décrire les problèmes qui résultent de l'application du droit communautaire, notamment en matière d'autonomie régionale et de rapprochement des législations. Les exposés et les débats qui constituent le troisième thème abordent le problème de l'intégration économique et monétaire, ce qui souligne l'importance croissante de cet aspect. Enfin, le quatrième thème aborde les problèmes sociaux posés par l'adhésion, tels que la politique migratoire et le droit espagnol du travail.

L'adhésion de l'Espagne a, bien sûr, été abordée d'une manière globale ; c'est dire que les rapports présentés ont affecté l'ensemble des disciplines : politique, droit, économie, volet social. Il n'y a pas grand chose de plus à dire quant à la forme, sinon que le haut niveau des actes du colloque est le reflet de la qualité des intervenants. Quant au fond, il ressort de ces interventions, et en particulier des deux rapports de synthèse et de l'allocution de clôture, que l'entrée de l'Espagne dans le Marché commun s'impose, en dépit des difficultés (nullement insurmontables) qu'une telle adhésion posera sur le plan économique. Pour terminer sur un vœu, il serait hautement souhaitable que les mass media se fassent davantage l'écho de telles manifestations, qui présentent un caractère scientifique indéniable et sont utiles à la cause de l'intégration européenne.

Nicolas NITSCH

REVUE DE L'ÉNERGIE

numéro spécial

ÉNERGIE SOLAIRE

avec au sommaire 19 études sur :

- 1 - L'utilisation directe de la chaleur solaire**
- 2 - L'énergie solaire et la production d'électricité**
- 3 - Utilisation de la biomasse**
- 4 - Perspectives et scénarios**
- 5 - L'énergie solaire et l'information**

180 pages, 21 × 29,7, Prix : **57 F**

Numéro spécial compris dans l'abonnement 1979

France : **317 F** - Etranger : **345 F**

REVUE DE L'ENERGIE

3, rue Soufflot

F. 75005 PARIS - Tél. 634.10.30

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

Les Règles applicables aux Entreprises

(Articles 85-86 du Traité de Rome)

par **Lazar FOCSANEANU**

Docteur ès sciences économiques, Diplômé de l'Académie de droit international de la Haye
Chargé de Cours à l'Institut d'Études Politiques et à l'Institut de Droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III

PRÉSENTATION :

Cet ouvrage est un recueil groupant une série de dix articles sur la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes que l'auteur a publiés dans la Revue du Marché Commun, entre avril 1975 et mars 1976. Les articles ont été légèrement retouchés, mis à jour, et raccordés pour constituer un seul livre.

Ce n'est pas un livre de doctrine. C'est un guide d'orientation à travers la masse de la cinquantaine d'arrêts que la Cour a rendu durant les quinze dernières années, en matière de concurrence. Il est surtout destiné aux praticiens à qui il voudrait indiquer quelques fils conducteurs qui leur permettent de saisir les grandes lignes d'une jurisprudence déjà abondante. A cet effet, des tableaux analytiques ont été insérés dans le texte. Son but a été d'informer plutôt que de critiquer. Plus que de longs développements, la table des matières de l'ouvrage montre son contenu.

Cet ouvrage traite sur les chapitres suivants :

Considérations générales ; Méthodes d'interprétation appliquées par la Cour ; Les clauses d'exclusivité dans la Jurisprudence de la Cour ; Propriété intellectuelle et concurrence (brevets, marques, appellations d'origine, droits d'auteur) ; Groupes de sociétés et concurrence ; Les pratiques concertées ; L'exploitation abusive d'une position dominante ; Le marché des produits en cause ; Relecture des articles 85 et 86 du Traité de Rome selon l'Herméneutique de la Cour ; Conclusions et bibliographie, sommaire.

Mise à jour 1978

La mise à jour de l'ouvrage, publié par l'auteur en 1977, sur la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière de concurrence. Il est consacré aux arrêts rendus par la Cour pendant les années 1976 et 1977.

S'agissant d'une « mise à jour » il n'a pas paru possible d'adopter la méthode de présentation suivie dans l'ouvrage initial. Tandis que, dans ce dernier, la jurisprudence a été étudiée de manière analytique, en groupant les arrêts autour des grands problèmes juridiques tranchés, l'exposé de ce fascicule est simplement chronologique.

ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES

3, rue Soufflot - F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30